

Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds

Cebeon, 22 februari 2001

© 2001 Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, CEBEON BV, Amsterdam.

Gebruik van de inhoud van deze publikatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Gehele of gedeeltelijke herdruk is mogelijk na verkregen schriftelijke machtiging van Cebeon BV, Amsterdam.

Het is de bedoeling dat met ingang van het jaar 2003 het BTW-compensatiefonds in werking zal treden. Gemeenten en provincies zullen dan de betaalde BTW op overheidsactiviteiten kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds. Aangezien deze BTW momenteel wordt betaald uit de algemene middelen van gemeenten en provincies, dient deze uit het Gemeentefonds en Provinciefonds te worden gehaald.

Gezien de uiteenlopende BTW-relevantie van de diverse clusters zoals die in Gemeentefonds en Provinciefonds worden onderscheiden, wordt de relevante BTW per cluster uitgenomen. Hiertoe zijn per cluster van Gemeentefonds en Provinciefonds uitneemformules ontwikkeld. In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoeksproces dat heeft geleid tot deze uitneemformules.

De opdracht tot het onderzoek is verstrekt door het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in hun hoedanigheid als beheerders van het Gemeentefonds en Provinciefonds.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de analyse en rapportage ligt geheel bij Cebeon. Dat neemt niet weg dat in de verschillende fasen van het onderzoek met een groot aantal betrokkenen is samengewerkt. Onze dank gaat in eerste instantie uit naar de vele gemeenten en provincies, waarvan veel informatie is ontvangen. Zonder hun zeer loyale en royale medewerking zou de onderbouwing van de uitneemformules minder hecht zijn geweest. Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van de grote hoeveelheid zeer nuttige informatie die bij het Centraal Bureau van de Statistiek aanwezig was in de vorm van het zogenaamde EFLO-bestand.

Tot slot willen wij de leden van de breed samengestelde commissie bedanken die het onderzoek heeft begeleid. De begeleidingscommissie stond onder voorzitterschap van mr. H.B. Hieltjes, projectleider BTW-compensatiefonds bij het ministerie van Financiën.

Daarnaast bestond de begeleidingscommissie uit de volgende vertegenwoordigers:

- ministerie van Financiën: mevr. M. Fleer-den Brok, drs. S.C.R. Hazebroek, mr. drs. G.C. Katerberg (voorzitter begeleidingscommissie eerste fase onderzoek), dhr. L.J. Lengkeek, drs. M.C. Wassenaar
- ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: drs. F. Gietema, drs. F. van Sloten
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten: drs. A.G.A. Jacobs
- Interprovinciaal Overleg: dhr. J. van Ark, dhr. R.E. Frederiks, dhr. T. Nijdam
- Raad voor de Financiële Verhoudingen: drs. S. Vroonhof, mr. G.A. Nijendaal
- namens gemeenten met meer dan 100.000 inwoners: drs. A.J.W.M. Verhagen
- provincie Groningen: dhr. O. Beukema
- provincie Zuid-Holland: dhr. F. de Vogel

De door de begeleidingscommissie ingebrachte kennis heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de kwaliteit van het eindresultaat.

Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v. (CEBEON)

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 3 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Onderzoek in het kader van introductie BTW-compensatiefonds | 7 |
| 1.2 Onderzoek naar uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds | 7 |
| 1.3 Reikwijdte onderzoek tot nu toe | 8 |
| 1.4 Begeleidingscommissie en klankbordgroep | 9 |
| 1.5 Opzet rapportage | 9 |
| 2 Gehanteerde onderzoeksmethode | 11 |
| 2.1 Inleiding | 11 |
| 2.2 Fase A: de bepaling van de feitelijke BTW per gemeente en provincie | 11 |
| 2.3 Fase B: bepaling uitneemformules voor clusters van het Gemeente- en Provincie- fonds | 24 |
| 3 Uitneemformule Gemeentefonds | 27 |
| 3.1 Inleiding | 27 |
| 3.2 Totale omvang van het uit het Gemeentefonds voor BTW-compensatie uit te nemen bedrag | 27 |
| 3.3 Overzicht per cluster van de belangrijkste kenmerken van de uitname | 28 |
| 3.4 Voorstel totale uitneemformule Gemeentefonds 1997 | 33 |
| 3.5 Overzicht uitkomsten voor uiteenlopende typen gemeenten | 36 |
| 3.6 Overzicht uitkomsten voor individuele gemeenten | 40 |
| 3.7 Nadere beschouwing van de uitkomsten voor individuele gemeenten in meerjarig perspectief | 44 |
| 4 Uitneemformule Provinciefonds | 47 |
| 4.1 Inleiding | 47 |
| 4.2 Totale omvang van het voor BTW-compensatie uit het Provinciefonds uit te nemen bedrag | 47 |
| 4.3 Overzicht per cluster van de belangrijkste kenmerken van de uitname | 47 |
| 4.4 Voorstel totale uitneemformule Provinciefonds 1997 | 50 |
| 4.5 Overzicht uitkomsten per provincie | 51 |

Bijlagen

| | | |
|----------|---|----|
| A | Overzicht typering functies Gemeentefonds ingedeeld naar clusters | 57 |
| B | Typering functies Provinciefonds ingedeeld naar clusters | 61 |
| C | Bepaling BTW-relevantie gemeenschappelijke regelingen en ‘gemeentelijke stichtingen’ | 65 |
| | C.1 Inleiding | 65 |
| | C.2 Regionale brandweer | 65 |
| | C.3 WSW | 65 |
| | C.4 Natuur en recreatie, milieu en gezondheidszorg | 66 |
| | C.5 Reiniging | 66 |
| | C.6 ‘Gemeentelijke stichtingen’ | 68 |
| D | Uitneemformule Gemeentefonds | 71 |
| E | Uitneemformule Provinciefonds | 73 |

1 Inleiding

1.1 Onderzoek in het kader van introductie BTW-compensatiefonds

Het is de bedoeling om in het jaar 2003 het BTW-compensatiefonds in werking te laten treden. Uit dit fonds krijgen gemeenten en provincies in beginsel de BTW gecompenseerd die zij betaald hebben in het kader van het uitvoeren van overheidsactiviteiten. De BTW die betaald wordt in het kader van belaste of vrijgestelde ondernemersactiviteiten komt niet voor compensatie in aanmerking.

Of een BTW-bedrag voor compensatie in aanmerking komt wordt als volgt bepaald:

- er is geen compensatie voor belaste en vrijgestelde ondernemersactiviteiten. Voor de belaste ondernemersprestaties is er sprake van een teruggave via de BTW-aangifte;
- er is wel compensatie voor niet-ondernemersprestaties. Doorgaans zijn dit taken die de gemeente of provincie uitvoert als overheid. Er is dan veelal sprake van een wettelijke verplichting om een bepaalde taak uit te voeren. Daarnaast is er een beperkt aantal activiteiten dat niet als belaste of vrijgestelde ondernemersprestaties wordt beschouwd, maar als prestaties van een niet-ondernemer. Ook voor dit type activiteiten geldt in beginsel compensatie van BTW;
- van een aantal niet-ondernemersprestaties komt de BTW niet voor compensatie in aanmerking. Het gaat hierbij om een tweetal uitzonderingen: de aankoop van goederen of diensten voor derden en een aantal specifieke prestaties, waaronder met name het verstrekken van onderwijs. Gemeentelijke uitgaven die zijn toe te rekenen aan het onderwijsbeleid komen wel voor compensatie in aanmerking.

Voor de achtergronden van de instelling van het BTW-compensatiefonds en de belangrijkste kenmerken daarvan verwijzen wij naar de Circulaire BTW-compensatiefonds van het ministerie van Financiën van september 2000.

1.2 Onderzoek naar uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds

Het is de bedoeling dat het BTW-compensatiefonds deels wordt gevoed door een uitname van middelen van het Gemeente- en Provinciefonds.

Om de bijdragen van het Gemeente- en Provinciefonds aan de voeding van het BTW-compensatiefonds te bepalen en daarbij tevens een evenwichtige verdeling van de uitname over (typen) gemeenten en provincies te realiseren, is er door Cebeon¹ een onderzoek verricht naar uitneemformules voor het Gemeente- en Provinciefonds.

twee fasen

Dit onderzoek heeft in grote lijnen uit een tweetal fasen bestaan:

A: de bepaling (benadering) van de feitelijke BTW per gemeente en provincie;

B: de bepaling van de uitneemformules voor clusters van (overheids)taken voor het Gemeente- en Provinciefonds.

1) Met ondersteuning van Deloitte & Touche op enkele onderdelen.

geen feitelijke BTW-registratie voor overheidstaken bij gemeenten en provincies

Het bepalen of beter gezegd het zo goed mogelijk benaderen van de feitelijke BTW was nodig omdat is gebleken dat gemeenten en provincies in het algemeen voor overheidstaken de betaalde BTW in het kader van de inkoop van goederen of diensten danwel het uitbesteden van bepaalde werkzaamheden niet als zodanig registreren.

In een door Cebeon verricht vooronderzoek is tegen deze achtergrond een methode ontwikkeld om de feitelijk door gemeenten en provincies voor overheidstaken betaalde BTW zo goed mogelijk te benaderen.

Daarbij is in aansluiting op de wetgeving ten behoeve van het onderhavige onderzoek naar de uitneemformules gezocht naar een werkbare operationalisering in afstemming op het beschikbare basismateriaal met betrekking tot gemeentelijke en provinciale rekeningen. Dit kan tot gevolg hebben dat er in dit onderzoek weloverwogen keuzes zijn gemaakt die er toe leiden dat om praktische redenen op bepaalde aspecten (details van ondergeschikt belang) niet exact bij de wetgeving is aangesloten. Voorbeelden van praktische redenen zijn technische onmogelijkheden of het feit dat er zeer veel onderzoeksenergie zou moeten worden besteed ten behoeve van het inventariseren van een zeer gering (wel of niet relevant) BTW-bedrag.

De werkwijze is dan ook gericht op een zo goed mogelijke benadering van de feitelijke BTW gegeven de beperkingen van de gemeentelijke en provinciale administraties en de beschikbare ingangen daarbinnen.

betekenis clusters

Er is voor gekozen om de uitneemformules in aansluiting op de afzonderlijke clusters (breed samengestelde beleidsvelden) van (overheids)taken gedifferentieerd op te bouwen en niet voor één algemeen werkend uitneem-percentages. Dit hangt samen met verschillen in de feitelijke BTW-druk tussen clusters en de verschillen in het relatieve aandeel van clusters binnen de totale uitgaven van gemeenten en provincies. De gedifferentieerde opbouw sluit bovendien aan bij de op clusters toegespitste globale kostenoriëntatie van het Gemeente- en Provinciefonds.

rekeningen 1997 als centraal analyseniveau

Voor het onderzoek hebben de rekeningen 1997 als centraal analyseniveau gefungeerd. Vanuit de relatie met feitelijke bestedingen is gekozen voor rekeningen en niet voor begrotingen. Voor rekeningen 1997 kon bovendien worden beschikt over een belangrijke database van het CBS (zie verder hoofdstuk 2).

1.3

Reikwijdte onderzoek tot nu toe

bevindingen tot nu toe

Over de reikwijdte van het onderzoek kan worden opgemerkt dat de bevindingen van het onderzoek strekken zicht uitstrekken tot:

- alle gemeenten en provincies met uitzondering van de vier grote steden (G4). Voor deze gemeenten is het onderzoek op dit moment nog niet afgerond, gegeven een aantal specifieke aandachtspunten, zoals de betekenis van grootstedelijke taken en de aanwezigheid van stadsdelen/deelgemeenten. Daarnaast is er nog aanvullende aandacht voor enkele typen gemeenten vereist. Het betreft met name Waddengemeenten (relatie vaste bedragen) en groeigemeenten (extra uitneemcorrectie in cluster algemene ondersteuning in verband met relatief hoge BTW-relevante (investerings)uitgaven);
- alle clusters van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, met dien verstande dat op enkele onderdelen nog aanvullende werkzaamheden worden voorgesteld. Het betreft met name het cluster Reiniging (bepaling uitneemformule voor recenter jaar). Daarnaast dient

- een nadere toetsing plaats te vinden van het gewicht van de maatstaf SV-sleutel in de uitneemformule voor het cluster VHROSV;
- het jaar 1997. Dit betekent dat de uitneemformules ten behoeve van de voorgenomen introductie van het BTW-compensatiefonds in 2003 nog dienen te worden geactualiseerd.

actualisering

Door middel van aanvullend onderzoek kan er een actualisering plaatsvinden van de onderzoeks-uitkomsten naar een recenter jaar. Hierdoor kan niet alleen een nader beeld worden verkregen van invloeden van dynamiek, maar kan ook rekening worden gehouden met allerlei wijzigingen die zich vanaf 1997 hebben voorgedaan, bijvoorbeeld met betrekking tot taakmutaties (toevoegingen/ uitnames Gemeentefonds) en effecten van gewijzigde wet- en regelgeving.

1.4 Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Voor de begeleiding van het onderzoek is een commissie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de groep van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, het Interprovinciaal Overleg, enkele provincies en de Raad voor de Financiële Verhoudingen.

Tevens is regelmatig overleg gevoerd met een interne klankbordgroep van het ministerie van Financiën, met name in verband met de afstemming van de onderzoekswerkzaamheden op het wetgevingstraject voor de invoering van het BTW-compensatiefonds.

1.5 Opzet rapportage

Deze rapportage is als volgt opgebouwd.

- in hoofdstuk 2 wordt de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht, zowel ten aanzien van de bepaling van de feitelijke BTW per gemeente en provincie als voor de bepaling van de uitneemformules;
- in hoofdstuk 3 worden de uitkomsten ten aanzien van de uitneemformules voor het Gemeentefonds gepresenteerd;
- in hoofdstuk 4 worden de uitkomsten ten aanzien van de uitneemformules voor het Provinciefonds gepresenteerd.

2 Gehanteerde onderzoeksmethode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de toegepaste onderzoeksmethode voor de bepaling van de uitneemformules toegelicht. Daarbij wordt een tweetal fasen onderscheiden:

- A: de bepaling van de feitelijke BTW per gemeente en provincie (paragraaf 2.2);
- B: de bepaling van de uitneemformules voor clusters van overheidstaken voor het Gemeente- en Provinciefonds (paragraaf 2.3).

2.2 Fase A: de bepaling van de feitelijke BTW per gemeente en provincie

2.2.1 inleiding

Voor het bepalen van de relevante feitelijke BTW per gemeente en provincie die voor uitname uit het Gemeente- en Provinciefonds in aanmerking komt zijn de volgende onderzoeksstappen gevolgd:

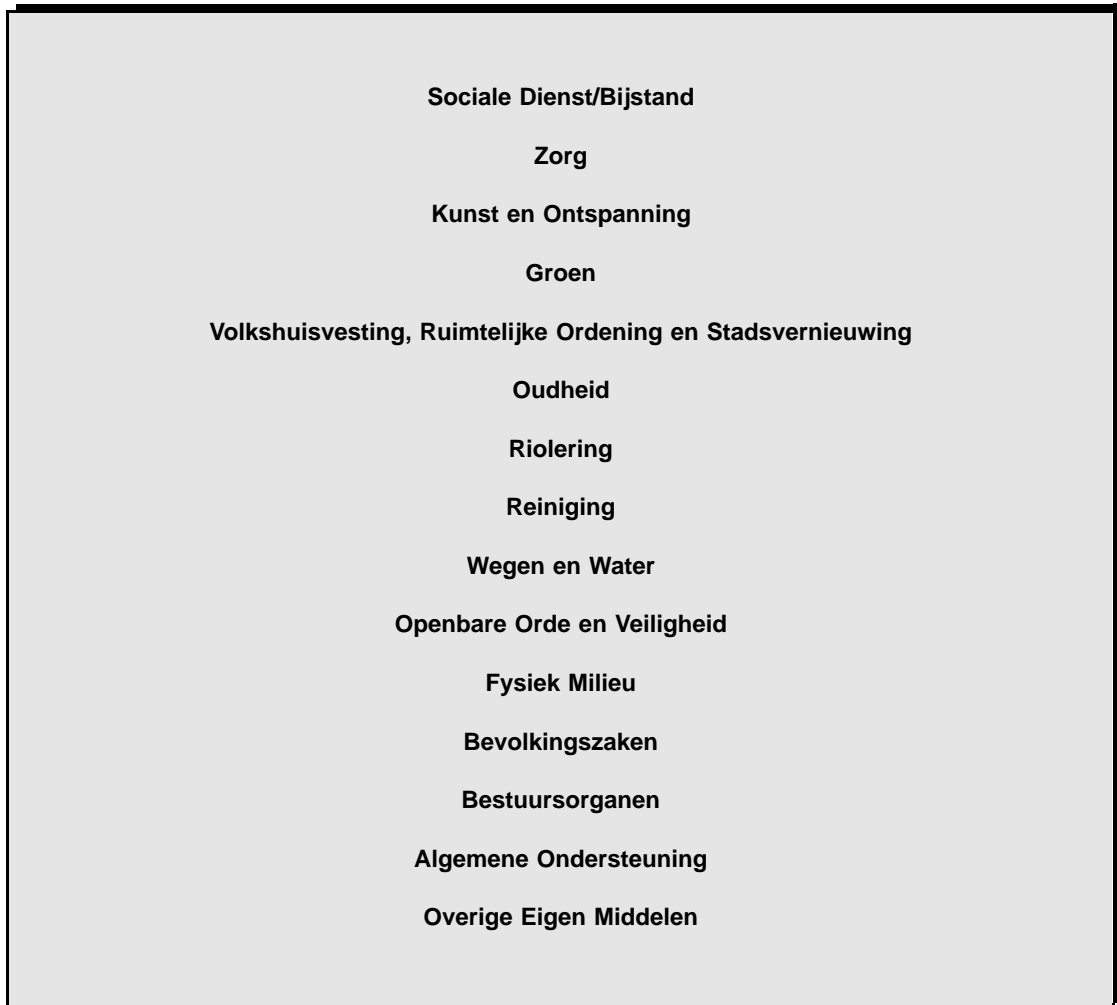
- aansluiten bij clusterindeling Gemeente- en Provinciefonds (paragraaf 2.2.2);
- afbakenen relevante taken van gemeenten en provincies (paragraaf 2.2.3);
- bepaling relevante BTW voor gemeenten tot aan 100.000 inwoners met behulp van EFLO database (paragraaf 2.2.4);
- aanvullende correcties in verband met gemeenschappelijke regelingen en ‘gemeentelijke’ stichtingen (paragraaf 2.2.5);
- toedeling uitgaven voor algemene ondersteuning (paragraaf 2.2.6);
- werkwijze grotere gemeenten (paragraaf 2.2.7);
- werkwijze provincies (paragraaf 2.2.8);
- een afzonderlijk onderzoekstraject voor grondexploitaties (paragraaf 2.2.9).

2.2.2 aansluiten bij clusterindeling Gemeente- en Provinciefonds

Bij het bepalen van de BTW-uitgaven en van de uitneemformules wordt aangesloten bij de clusterindeling van het Gemeente- en Provinciefonds.

Gemeentefonds

Voor wat betreft de relatie met het Gemeentefonds worden de volgende clusters onderscheiden.

Schema 2.1 Clusterindeling Gemeentefonds

Bijlage A bevat een overzicht van de taken (begrotingsfuncties), waaruit de clusters zijn opgebouwd.

Provinciefonds

Voor wat betreft de relatie met het Provinciefonds worden de volgende clusters onderscheiden.

Schema 2.2 Clusterindeling Provinciefonds

Bijlage B bevat een overzicht van de taken (begrotingsfuncties), waaruit de clusters zijn opgebouwd.

2.2.3 **afbakenen relevante taken van gemeenten en provincies**

algemeen

In overleg met de BTW-specialisten van het ministerie van Financiën is bepaald tot welke gemeentelijke en provinciale uitgaven de BTW-compensatie zich dient uit te strekken. Daarbij gaat het om overheidstaken, inclusief uitgaven in de niet-ondernemerssfeer, voorzover er voor deze taken geen BTW-vrijstelling geldt.

wel relevant

Wel relevant voor het nader in kaart brengen van de uit het Gemeentefonds en Provinciefonds te nemen BTW-component zijn de volgende onderdelen:

- functies die (nagenoeg) geheel bestaan uit overheidstaken of relevante niet-ondernemers-taken. Dit betreft het grootste deel van de onderscheiden functies bij gemeenten en provincies;
- functies waarvan alleen de beleidsmatige ambtelijke ondersteuning relevant is, voorzover de inkoop-BTW betrekking heeft op deze beleidsmatige ondersteuning. Voorbeelden hiervan treffen we met name aan binnen de gemeentelijke clusters zorg (bijvoorbeeld onderwijs), oudheid, kunst en ontspanning en het provinciale cluster voorzieningen;
- onderdelen van functies die betrekking zowel betrekking hebben op overheidstaken als (vrijgestelde) ondernemerstaken. Waar mogelijk zijn de relevante onderdelen binnen functies afgezonderd van de niet-relevante onderdelen. Voorbeelden hiervan vinden we bij onderdelen van de gemeentelijke clusters Zorg (de verstrekking van voorzieningen in het kader van de WVG binnen functie 620 ‘maatschappelijke begeleiding en advies’ is niet relevant), Oudheid (Musea met entreegelden zijn als ondernemerstaak niet relevant, monumentenzorg is als overheidstaak wel relevant) en Overige Eigen Middelen (met name functie 830 ‘Bouwgrondexploitatie’; zie par. 2.2.8).

niet relevant

- functies die (nagenoeg) geheel bestaan uit ondernemerstaken (al dan niet vrijgesteld van BTW-betaling);
- de niet relevante (vrijgestelde) ondernemerstaken binnen functies die zowel overheids- als ondernemerstaken bevatten;

- het resterende deel van de functies waarvan alleen de ambtelijke ondersteuning als relevante taak is aan te merken.

In de bijlagen A en B wordt per cluster en functie (soms onderdelen ervan) aangegeven of er — ten behoeve van dit onderzoek geformuleerd — sprake is van een wel of niet relevante taak. Ook wordt aangegeven waar alleen de ambtelijke ondersteuning relevant is.

relevante uitgaven

Het bepalen van de relevante BTW-component heeft zich niet alleen gericht op de uitgaven die met behulp van de algemene inkomsten uit het Gemeente- en Provinciefonds worden bekostigd, maar ook voor BTW-compensatie in aanmerking komende uitgaven, die uit andere bronnen worden bekostigd, zoals:

- specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld het Stadsvernieuwingsfonds/Fonds Stedelijke Vernieuwing);
- eigen inkomsten van gemeenten en provincies: belangrijke onderdelen hiervan zijn de onroerende zaakbelasting, opcenten Motorrijtuigenbelasting (houderschapsbelasting), rioolrecht, afvalstoffenheffing, leges en overige eigen middelen.

Voorts zijn zowel de lopende uitgaven (gewone dienst, verdeeldienst) als investeringen (kapitaaldienst)² relevant, inclusief de BTW op gemeenschappelijke voorzieningen in bestemmingsplannen/grondexploitaties die op dit moment niet voor compensatie op basis van BTW-resolutie 28 in aanmerking komen (zie paragraaf 2.2.8).

2.2.4 bepaling BTW voor gemeenten tot aan 100.000 inwoners met behulp van EFLO database

betekenis EFLO-bestand voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners

Voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners kon in het onderzoek gebruik worden gemaakt van een zogenaamde EFLO-database.³

De EFLO-database 1997 bevat voor ongeveer 170 gemeenten (met bijna allemaal minder dan 100.000 inwoners) gedetailleerde basisgegevens op basis van een aantal voor het onderzoek relevante ingangen⁴ uit de rekeningen 1997 (meest recente jaar):

- uitgaven en inkomsten;
- gewone dienst, kapitaaldienst en kostenplaatsen (verdeeldienst);
- in de Comptabiliteitsvoorschriften onderscheiden functies (cv-functies);
- economische categorieën uit de Comptabiliteitsvoorschriften;
- naar specifieke (sub)onderdelen van taken;
- naar verschillende typen kostensoorten, waarvoor kan worden bepaald of er 0%, 6% of 17.5% BTW relevant is;
- naar sectoren (zoals gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, waterschappen, Rijk, provincies, ondernemingen).

Uit aanvullend onderzoek is gebleken dat de EFLO-database bestaat uit een representatieve groep gemeenten waarin allerlei uiteenlopende kenmerken van gemeenten tot aan 100.000 inwoners. In het bestand zijn gemeenten met verschillen in sociale en fysieke/bebouwingsstructuur structuur, bodemgesteldheid, regionale functies goed vertegenwoordigd. Ook is er

2) Alsmede investeringen direct uit reserves/voorzieningen.

3) EFLO staat voor Elektronische aanlevering Financiële gegevens Lagere Overheid.

4) De basisgegevens hebben daarbij op onderdelen door de bestandsbeheerders (CBS) aanvullende bewerkingen ondergaan om ze (beter) voor onderzoeksdoeleinden geschikt te maken.

sprake van een goede geografische spreiding en zijn zowel groeigemeenten als stationaire gemeenten vertegenwoordigd.

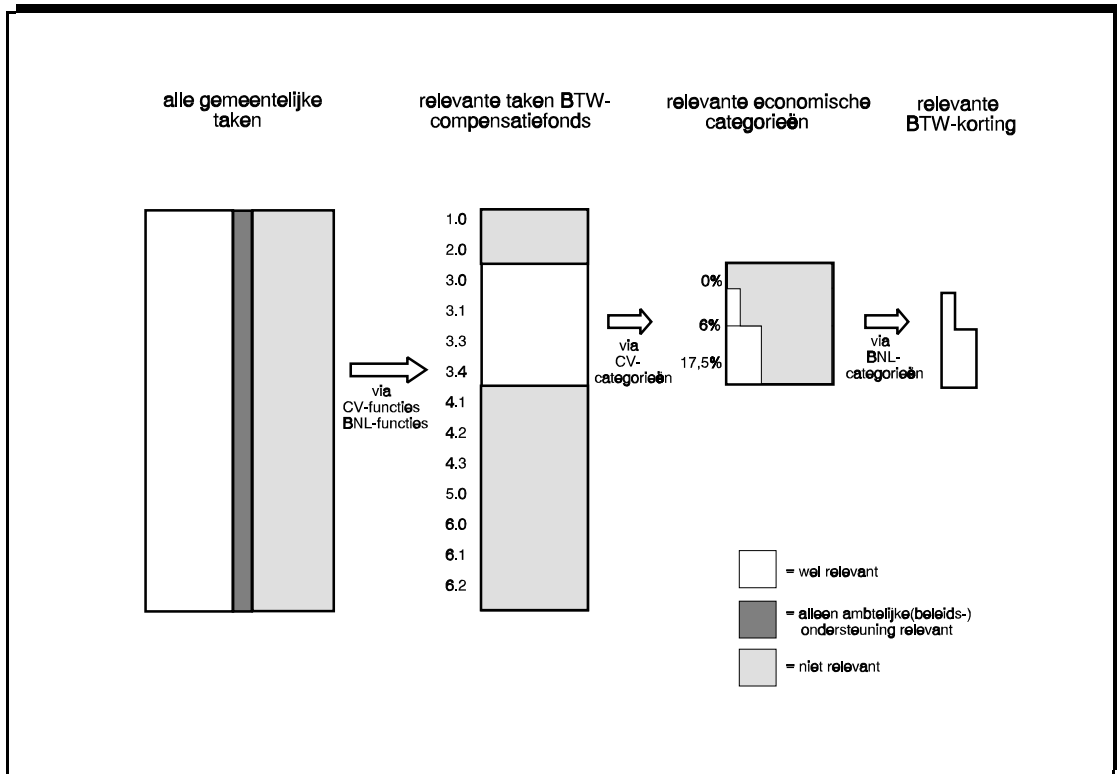
Via een speciale machtigingsprocedure hebben nagenoeg alle gemeenten deze gegevens ten behoeve van het onderzoek beschikbaar gesteld.

De grotere gemeenten (boven de 100.000 inwoners, inclusief de vier grote steden) en de provincies ontbreken op een enkele uitzondering na in het EFLO-bestand. Hiervoor is een andere onderzoeksmethodiek gevolgd (zie paragraaf 2.2.7 en 2.2.8).

overzichtsschema aanpak bepaling relevante BTW-component voor EFLO gemeenten

Schema 2.3 bevat een overzicht van de stappen die voor EFLO-gemeenten zijn gevolgd voor het bepalen van de relevante BTW. Deze stappen lichten we in het onderstaande nader toe.

Schema 2.3 Overzicht hoofdlijn onderzoeksopzet EFLO-gemeenten.



stap 1: aansluiten bij relevante taken/functionies

Bij het bepalen van de BTW is aangesloten bij de in paragraaf 2.2.3 genoemde relevante ('overheids')taken van gemeenten. In het schema is aangegeven dat in de eerste stap de wel relevante taken worden onderscheiden van de niet-relevante taken.

Wel relevant voor de vervolgstappen zijn de uitgaven aan: overheidstaken, relevante niet-ondernemerstaken en de beleidsmatige ambtelijke ondersteuning ten behoeve van overigens niet-relevante taken.

stap 2: selecteren relevante economische categorieën

Het niveau van de BTW-component binnen de relevante uitgaven hangt onder meer samen met de mate waarin gemeenten en provincies overheidstaken uit- dan wel inbesteden. In het eerste geval gaat het om de BTW over het gehele uitbestede deel (veelal inclusief kosten van extern personeel). In het laatste geval is alleen de 'inkoop'-BTW voor goederen en diensten relevant, maar is er geen BTW op personeel in eigen dienst relevant.

Belangrijk aanknopingspunt voor het traceren van de met uitbesteding en inbesteding verbonden BTW-relevante uitgaven vormen de binnen gemeentelijke (en ook provinciale) begrotingen/rekeningen onderscheiden economische categorieën.

Voor gemeenten zijn de volgende economische categorieën als BTW-relevant aan te merken:

- 3.0 personeel van derden
- 3.1 energie
- 3.3 duurzame zaken
- 3.4 overige goederen en diensten

Voorts kunnen door gemeenten ook de via de economische categorieën 6.2 (Kostenplaatsen) en 6.3 (Takken van dienst) relevante uitgavencategorieën zijn toegerekend. Tegen deze achtergrond wordt daarom niet alleen BTW-relevante uitgaven op de gewone dienst en de kapitaaldienst, maar ook op alle relevante kostenplaatsen (verdeeldienst) in kaart gebracht (zie ook paragraaf 2.2.6).

Bij de investeringen zijn ook de investeringen relevant die direct ten laste van reserveringen en voorzieningen worden gedaan en die (soms) door gemeenten/provincies niet op de kapitaaldienst worden geboekt.

Overigens zijn taakgebieden waarvoor er via bepaalde substantiële kostenplaatsen sprake is van een sterke samenhang ook in onderlinge samenhang geanalyseerd. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de samenhang van uitgaven tussen:

- de clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg. Deze samenhang treffen we zowel in algemene zin aan tegen de achtergrond van de veelal nauw gerelateerde organisatorische onderdelen (diensten/afdelingen/sectoren zoals 'Welzijn') als meer specifiek ten aanzien van het overgangsgebied in het kader van het minima- en werkgelegenheidsbeleid;
- clusters die verband houden met openbare werken (Wegen/Water, Groen, Riolering, Reiniging) waarbij veelal wordt gewerkt van gemeenschappelijke kostenplaatsen voor bijvoorbeeld huisvesting openbare werken, tractie en materialen.

stap 3: bepaling relevante BTW-component binnen relevante economische categorieën

Binnen de omvang van de uitgaven op de relevante economische categorieën (de eerder genoemde '3.x'-categorieën) voor de voor compensatie in aanmerking komende taken dient vervolgens het bijbehorende BTW-bedrag te worden bepaald.

Voor de bepaling hiervan is de werkwijze als volgt:

- correctie 1: nadere opschoning voor niet BTW-relevante uitgaven binnen economische categorie '3.x'. Op economische categorie '3.x' kunnen diverse uitgavencategorieën voorkomen, die geen BTW-component bevatten. We lichten correctie 1 in het onderstaande toe;
- correctie 2: berekening BTW-bedrag voor uitgaven waarvoor 6%-BTW relevant is. Voorbeelden van uitgaven, waarvoor het 6%-BTW relevant is, zijn: water, drukwerk, vervoerskosten van personen, geneeskundige behoeften en de aankoop van antiek en andere (bestaande) kunstvoorwerpen;

- voor het resterende bedrag aan uitgaven op economische categorie ‘3.x’ wordt 17,5% als relevante BTW-component aangehouden.

Bij de eerste correctie gaat het enerzijds om uitgaven die geen relatie hebben met de BTW-wetgeving (er is geen sprake van toegevoegde waarde). Dit zijn vooral uitgaven die verband houden met ‘administratieve’ boekingen zoals interne leveringen, verrekeningen, en dergelijke. Daarnaast komen we ook diverse boekingen tegen van uitgaven die normaal gesproken op andere economische categorieën thuishoren, maar niet BTW-relevant zijn. Voorbeelden hiervan zijn toevoegingen reserves/voorzieningen, bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen/samenwerkingsverbanden (in de zin van paragraaf 10 Toelichting Gemeenten Wet OB), vergoedingen (o.a. aan bestuurders).

Tot slot zijn ook diverse andere transacties uitgesloten, onder andere in verband met leveringen uit het buitenland, betaling van belastingen en dergelijke, waarbij er geen sprake is van relevante BTW in relatie tot het BTW-compensatiefonds.

Anderzijds heeft de eerste correctie betrekking op bepaalde uitgaven, waarvoor er sprake is van een 0%-tarief (nog wel relatie met vooraf trek) of van een vrijstelling van BTW (geen vooraf trek). Belangrijke voorbeelden hiervan zijn: aankopen grond; aankopen onroerend goed meer dan twee jaar in gebruik; huren en pachten; rechten, vergunningen, leges e.d.; opleidingen/cursussen (veelal vrijgesteld); medische kosten; transacties met financiële ondernemingen.

2.2.5 aanvullende correcties in verband met gemeenschappelijke regelingen en (gemeentelijke) stichtingen

algemeen

De benadering van de relevante BTW-component via de economische categorieën ‘3.x’ leidt ertoe dat er voor een aantal situaties, zoals gemeenschappelijke regelingen en ‘gemeentelijke stichtingen’, niet direct de juiste relevante BTW-component wordt aangetroffen.

In deze gevallen worden er via andere economische categorieën (met name bijdragen/subsidies via 4.2) wel uitgaven door gemeenten gedaan als bijdragen in de kosten. Achter deze bijdragen kan — veelal voor een beperkt deel — nog wel een relevante BTW-component schuil gaan.

Wanneer gemeenschappelijke regelingen of ‘gemeentelijke’ stichtingen relevante taken vervullen, dan is ook de ‘inkoop-BTW’ van deze organisaties van belang om te traceren en uit het Gemeentefonds te nemen.

Voor beide situaties zijn in het onderzoek aanvullende werkzaamheden verricht⁵.

gemeenschappelijke regelingen

Voor de bepaling van de relevante BTW-component bij gemeenschappelijke regelingen⁶ wordt in hoofdzaak dezelfde werkwijze gevolgd als voor de gemeentelijke en provinciale

5) Daarnaast is overigens ook de mogelijke relevantie van (onderhouds-)werkzaamheden van Waterschappen aan gemeentelijke wegen aan de orde gekomen. Hiervoor is echter aangesloten bij de gangbare praktijk dat er dan geen BTW-betalingen plaatsvinden (derhalve ook geen uitname op dit moment). Voorts zijn ook uit een verkenning van de uitgaven van EFLO-gemeenten op ‘3.x’ aan de sector Waterschappen geen relevante bedragen in deze sfeer gevonden.

6) Het betreft hierbij met name de als zodanig geregistreerde (harde) gemeenschappelijke regelingen. Eventuele inkoop-BTW die relevant is bij ‘zachtere’ vormen van gemeenschappelijke regelingen, waarin bijvoorbeeld een kleine gemeente gebruik maakt van de diensten van een grotere gemeenten, worden in algemene zin wel meegenomen, namelijk bij de gemeente die de betreffende inkoop-BTW feitelijk heeft (op ‘3.x’). Via de verschillen-analyse blijkt dan dat er sprake is van een uiteenlopend BTW-niveau tussen de individuele gemeenten dat hiermee kan samenhangen.

rekeninggegevens, namelijk de bepaling via de invalshoek van economische categorie '3.x'.

Voor de volgende gemeenschappelijke regelingen (tezamen het overgrote deel van de relevante uitgaven van gemeenschappelijke regelingen)⁷ is door middel van aanvullend onderzoek de omvang van de uit te nemen BTW-component bepaald: regionale brandweer; uitgaven in verband met de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW); natuur en recreatie, milieu en gezondheidszorg; reiniging.

De wijze waarop de relevante BTW-component is bepaald lichten we in bijlage C nader toe. In het onderstaande wordt volstaan met een overzicht van de gevonden BTW-uitgaven, die voor compensatie in aanmerking komen:

- regionale brandweer: circa 0,4 gulden per inwoner. Dit bedrag is betrokken bij de uitneemformule voor het cluster Openbare Orde en Veiligheid;
- WSW: circa 0,2 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het cluster Groen;
- natuur en recreatie (met name recreatieschappen): circa 0,4 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het taakgebied Groen;
- milieubeheer: circa 0,4 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het taakgebied Fysiek Milieu;
- basisgezondheidszorg: circa 0,5 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het taakgebied Zorg.
- reiniging: in overleg met de opdrachtgever/begeleidingscommissie van het onderzoek is besloten om geen verdere energie te steken in de bepaling van de relevante BTW-component voor het jaar 1997. In het kader van de actualisering van de bepaling van de BTW-relevantie en uitneemformules kan beter worden gewerkt aan een inzicht voor een recenter jaar.

'gemeentelijke stichtingen'

Met de term 'gemeentelijke' stichtingen wordt bedoeld op stichtingen die onder paragraaf 8 onderdeel 4 van de Toelichting Gemeenten bij de Wet Omzetbelasting 1968 vallen. Het betreft daarbij stichtingen die zich bezighouden met het uitvoeren van taken ten behoeve van de gemeente (of provincie), waarbij het bestuur wordt gevormd door die gemeente (of provincie). Dergelijke stichtingen zijn momenteel geen BTW verschuldigd over hun prestaties jegens die gemeente (of provincie). Zij kunnen echter geen aanspraak maken op aftrek van de BTW die aan hen in rekening wordt gebracht, zodat deze BTW een kosten-element vormt dat uiteindelijk door de betrokken gemeente/provincie (als financier van het exploitatietekort) zal moeten worden gedragen. Dit betekent dat een deel van de 'inkoop'-BTW als relevant kan worden beschouwd voor een uitname uit het Gemeentefonds.

Op basis van een aantal hulp-analyses op het EFLO-bestand en door middel van aanvullend overleg met de BTW-specialisten van het ministerie van Financiën wordt het zeer aannemelijk geacht dat de relevantie van een de inkoop-BTW bij gemeentelijke stichtingen van zeer beperkte aard is. Tegen deze achtergrond is besloten om hier verder geen onderzoek naar te doen.

7) Dit is bepaald met behulp van een CBS-statistiek die betrekking heeft op de uitgaven van gemeenschappelijke regelingen.

2.2.6 toedeling uitgaven voor algemene ondersteuning

samenhang met andere clusters

Op basis van EFLO is voor gemeenten een relatief groot bedrag aan BTW-relevante uitgaven voor algemene ondersteuning gevonden. Dit hangt samen met het feit dat deze uitgaven voor een belangrijk deel afkomstig zijn van allerlei algemene kostenplaatsen. Het gaat dan om kostenplaatsen voor automatisering, huisvesting, personeel (bijvoorbeeld inhuur extern personeel) en materieel ('tractie' en dergelijke).

Door gemeenten zelf worden de uitgaven op deze kostenplaatsen veelal (gedeeltelijk) toege-deeld aan verschillende tot andere clusters behorende functies. In EFLO is deze verdere toedeling echter niet opgenomen.

nadere toedeling aan clusters

Belangrijk aandachtspunt is dat er tussen individuele gemeenten (of provincies) sprake kan zijn van duidelijke afwijkende boekingspraktijken ten aanzien van de toerekening van algemene ondersteuning. In de ene gemeente vinden we bepaalde uitgaven op het cluster algemene ondersteuning, die een andere gemeente direct aan andere clusters toedeelt.

Tegen deze achtergrond zijn er specifieke analyses verricht, gericht op een nadere toerekening van BTW-relevante uitgaven aan andere clusters voor die situaties dat relatief veel als algemeen is geboekt:

- binnen EFLO is gebruik gemaakt van de economische categorieën 1.0 en 6.2 (salarissen/sociale lasten en kostenplaatsen) voor een nadere toedeling van de relevante functies/kostenplaatsen, die direct aan taakgebieden konden worden gerelateerd;
- er is gebruik gemaakt van de opgaven van gemeenten over de omvang van de formatieplaatsen op allerlei onderdelen (inclusief beleids-/kantoorpersoneel).

Deze nadere toedeling heeft er toe geleid dat ongeveer de helft van het in EFLO gevonden totale bedrag aan algemene ondersteuning (gemiddeld circa 12 gulden per inwoner) aan andere clusters is toegedeeld. Daarmee is bereikt dat er tussen gemeenten een evenwichtiger spreiding van BTW-relevante uitgaven over alle clusters ontstaat: de totale omvang van de BTW is gelijk gebleven, maar is op een meer vergelijkbaar niveau over de clusters verdeeld⁸. Het resterende deel (met een relatief stabiel patroon) leent zich voor een uitname via een afzonderlijke formule voor Algemene Ondersteuning. Daarbij is op grond van de gevolgde werkwijze een verhouding bereikt die ook globaal het aandeel van algemene ondersteuning in het totale verdeelstelsel van het Gemeentefonds weerspiegelt.

2.2.7 werkwijze grotere gemeenten

algemeen

De EFLO-database is wel te gebruiken om de relevante BTW-component voor gemeenten tot 100.000 inwoners te bepalen, maar niet voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, omdat deze in 1997 (nagenoeg) geen onderdeel van dit bestand uitmaken⁹.

Voor deze grotere gemeenten is er daarom gewerkt met speciaal ontwikkelde vragenlijsten die zijn gebaseerd op de ervaringen die met het EFLO-bestand, tezamen met de overleg-rondes met de BTW-specialisten van het ministerie van Financiën. Door gebruik te maken van deze ervaringen kon met relatief veel minder basisgegevens toch een goede benadering van de relevante BTW-component worden gemaakt.

8) Overigens is bij de verschillenanalyse ook aandacht besteed aan mogelijke effecten van uiteenlopende algemene investeringen (bijvoorbeeld in verband met de bouw van een nieuw stadhuis).

9) Voor één gemeente met meer dan 100.000 inwoners zijn er voor dit onderzoek bruikbare gegevens in het EFLO bestand 1997 aangetroffen.

vragenlijsten

In de vragenlijsten is aan de grote gemeenten alleen voor de relevante taken/functies (en relevante onderdelen hiervan) gevraagd naar:

- de relevante omvang van de uitgaven op de economische categorieën ‘3.x’ op zowel de gewone dienst, de verdeeldienst (kostenplaatsen) en de kapitaaldienst (investeringen, inclusief investeringen direct ten laste van reserves/voorzieningen);
- de belangrijkste uitgavencategorieën op ‘3.x’ waarvoor geen BTW-relevant is (boekingsaspecten of 0% of vrijstelling);
- deelname aan gemeenschappelijke regelingen;
- aanvullende achtergrondinformatie, onder andere met betrekking tot de nadere toedeling van uitgaven op kostenplaatsen (o.a. formatie-gegevens).

bepaling relevante BTW-component

Met behulp van de verkregen informatie is de relevante omvang van de BTW-component berekend. Deze berekening verloopt als volgt:

- de omvang van de uitgaven op economische categorie ‘3.x’ voor een cluster wordt verminderd met de door de gemeenten opgegeven omvang van de niet relevante uitgaven binnen economische categorie ‘3.x’ op de vragenlijsten. Vervolgens wordt hierbinnen de omvang van de BTW component berekend, waarbij in eerste instantie wordt aangenomen dat voor alle uitgaven het percentage van 17,5% relevant is;
- vervolgens is aanvullend een correctie doorgevoerd voor de overige componenten (zie hiervoor paragraaf 2.2.4) waarvoor geen BTW relevant is (nadere opschoning, 0% of vrijstelling) of het lagere BTW-percentage van 6% relevant is. Uit het EFLO-bestand (voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners) kan worden afgeleid welke correctie relevant is voor de (overige) relevante uitgavencategorieën waarvoor 0% of 6% BTW van toepassing is. Hierbij is telkens een onderscheid gemaakt tussen de correcties voor uitgaven op de kapitaaldienst en op de gewone dienst/verdeeldienst. Gemiddeld is de aanvullende correctie voor de kapitaaldienst ca. 2% en voor de gewone dienst/verdeeldienst ca. 9% (dit wil zeggen: van de opgeschoonde 3.x uitgaven van eerst de relevante BTW-component voor 17,5% berekend en daarna de uitkomst met 9% wordt vermindert).

nadere toedeling algemene ondersteuning/kostenplaatsen

Met behulp van aanvullende gegevens die bij de gemeenten zijn verkregen (o.a. formatieplaatsen, relevante kostenplaatsen e.d.) heeft er vanuit het cluster algemene ondersteuning een nadere toerekening plaatsgevonden van een (deel van de) relevante BTW-component naar de overige clusters (tot een vergelijkbaar niveau als voor de EFLO-gemeenten).

benaderde steekproef gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

Omdat er binnen dit EFLO-bestand 1997 niet/nauwelijks bruikbare gegevens over gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn opgenomen, zijn alle 100.000+ gemeenten afzonderlijk in het onderzoek betrokken. In een eerste ronde is verkend in hoeverre deze gemeenten — gegeven hun gangbare rekeningenopbouw en presentatie — in staat zouden kunnen zijn om gedetailleerde vragenformulieren te beantwoorden. Van alle 20 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (nog afgezien van de vier grote steden) bleven er nog 12 over. Deze gemeenten zijn allemaal benaderd met het verzoek om mee te werken en hebben uitgebreide vragenlijsten gekregen. Deze vragenlijsten hadden tot doel om — met uitzondering van de laatste details¹⁰ — de belangrijkste componenten te kunnen bepalen die

10) Waarvoor via alternatieve weg een aanvullende correctie-methode is ontwikkeld.

binnen het EFLO-bestand relevant waren gebleken om de omvang van de relevante BTW te kunnen bepalen.

Uiteindelijk bleken slechts vier gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in staat te zijn de gevraagde gegevens op een bruikbare wijze aan te leveren. Van enkele andere is op onderdelen bruikbare informatie ontvangen.

Hoewel de uiteindelijk verkregen respons beperkt is kan worden opgemerkt dat het de maximaal haalbare informatie is gebleken, omdat alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in het onderzoek zijn betrokken.

vier grote steden

Voor de vier grote steden loopt nog een onderzoekstraject. Elk van de vier grote steden is hiervoor benaderd met vragen om relevante gegevens aan te leveren. De vragenlijsten zijn qua opzet vergelijkbaar aan die voor de overige grote gemeenten. Op onderdelen is er alleen sprake van een aangepaste opzet, omdat:

- er sprake is van extra (intensieve) taken ten opzichte van andere gemeenten;
- er (deels) sprake is van afwijkende organisatiestructuur (o.a. vanwege het voorkomen van zelfstandige stadsdelen/deelgemeenten met eigen begrotingen/rekeningen).

2.2.8 werkwijze provincies

vragenlijsten

Voor provincies is er geen EFLO-bestand beschikbaar. Daarom zijn ook de provincies benaderd met vragenlijsten die een vergelijkbare opzet kennen als die voor de grote gemeenten. Deze vragenlijsten zijn daarbij toegesneden op:

- de relevante (onderdelen) van de provinciale taken (zie Bijlage B);
- de relevante economische categorieën voor de provincies. Het betreft daarbij de volgende economische categorieën (afgekort '2.x'):
 - 2.0 aankoop van onroerende goederen;
 - 2.1 uitbestede investeringen;
 - 2.2 aankoop van duurzame roerende zaken;
 - 2.3 overige goederen en diensten.

bepaling relevante BTW-component

Met behulp van de verkregen informatie is de relevante omvang van de BTW-component berekend. Deze berekening verloopt als volgt:

- de omvang van de uitgaven op economische categorie '2.x' wordt verminderd met de door de gemeenten opgegeven omvang van de niet relevante uitgaven (inclusief een aantal administratieve boekingen) binnen economische categorie '2.x' op de vragenlijsten. Vervolgens wordt hierbinnen de omvang van de BTW-component berekend, waarbij in eerste instantie wordt aangenomen dat voor alle uitgaven het percentage van 17,5% relevant is;
- vervolgens is aanvullend een correctie doorgevoerd voor de overige componenten (zie hiervoor paragraaf 2.2.4) waarvoor geen BTW relevant is (nadere opschoning, 0% of vrijstelling) of het lagere BTW-percentage van 6% relevant is. De relevante correctie hiervoor is op basis van het EFLO-bestand bepaald. De correctie bestaat uit een aantal onderdelen:
 - voor de Provinciefonds-clusters Infrastructuur en Water en Milieu is de aanvullende correctie gebaseerd op een aantal vergelijkbare gemeentelijke clusters (Wegen/Water, Riolering en Fysiek Milieu). Voor de kapitaaldienst is hier sprake van een correctie van (afgerond) 0%. Voor de onderdelen gewone dienst/verdeeldienst (kostenplaatsen) is een aanvullend correctiepercentage van 2% relevant;

- voor de overige Provinciefonds-clusters met relatief weinig BTW en relatief veel ‘personeel op kantoor’, is de aanvullende correctie gebaseerd op een aantal vergelijkbare gemeentelijke clusters (met name algemene ondersteunende afdelingen, sociale dienst, burgerzaken, economische zaken, vhs/v, zorg).
Voor de kapitaaldienst is hier sprake van een correctie van (afgerond) 0%. Voor de onderdelen gewone dienst/verdeeldienst (kostenplaatsen) is een aanvullend correctiepercentage van 9% relevant;
- op onderdelen zijn er aanvullende BTW-bedragen toegevoegd in verband met deelname aan gemeenschappelijke regelingen (met name op het terrein van milieu en recreatie).

nadere toedeling algemene ondersteuning/kostenplaatsen

Met behulp van aanvullende gegevens die bij de provincies zijn verkregen (o.a. formatieplaatsen, relevante kostenplaatsen e.d.) heeft er voor (algemene) kostenplaatsen een nadere toerekening aan de diverse clusters plaatsgevonden. De gevolgde werkwijze hiervoor is met alle individuele provincies teruggekoppeld.

integrale deelname alle provincies

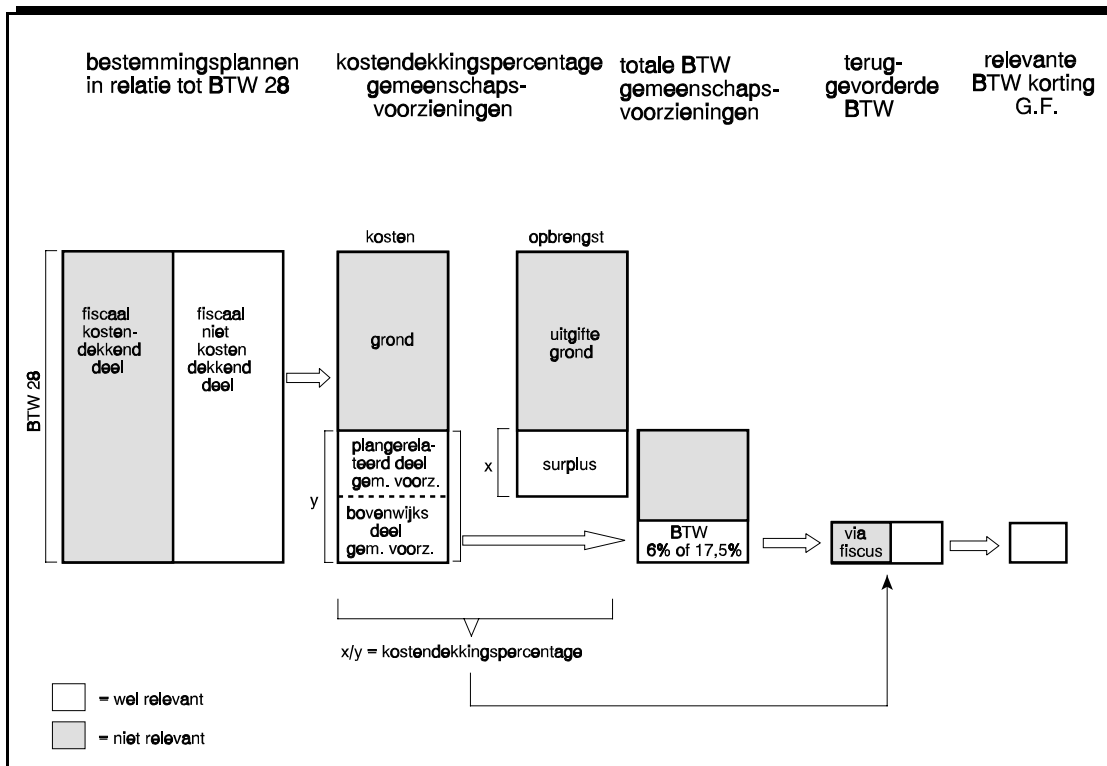
Niet alleen zijn alle provincies met vragenlijsten benaderd, maar ook alle provincies hebben deelgenomen aan het onderzoek en hebben (in enkele rondes met aanvullende vragen) bruikbare gegevens aangeleverd.

2.2.9 afzonderlijk onderzoekstraject voor grondexploitaties

Voor de bepaling van de relevante BTW bij (bovenwijkse) gemeenschappelijke voorzieningen in bestemmingsplannen/grondexploitaties die op dit moment niet voor compensatie op basis van BTW-resolutie 28 in aanmerking komen is een afzonderlijke werkwijze ontwikkeld. Het gaat hierbij om een onderdeel van het cluster Overige Eigen Middelen (OEM).

onderzoeksstappen

In schema 2.4 wordt aangegeven hoe de relevante BTW-korting bij bestemmings- en saneringsplannen in relatie tot resolutie BTW-28 per gemeente wordt bepaald.

Schema 2.4 Benadering relevante BTW bij bestemmingsplannen in relatie tot BTW-28

Binnen het benaderen van de relevante BTW zijn de volgende onderzoeksstappen onderscheiden:

- van de verschillende bestemmingsplannen met een relatie met BTW-28 zijn alleen de fiscaal niet-kostendekkende plannen relevant. Hierbij kan worden aangetekend dat voor de beoordeling van de fiscale kostendekkendheid alleen bepaalde kosten- en opbrengstencategorieën van grondexploitaties relevant zijn. Zo tellen bij de bepaling van de fiscale kostendekkendheid bepaalde voorbereidingskosten en inkomsten uit subsidies niet mee;
- waar er sprake is van fiscale niet-kostendekkendheid hangt dit altijd samen met de realisatie van plangerelateerde gemeenschapsvoorzieningen en toegerekende delen van bovenwijkse gemeenschapsvoorzieningen;
- per plan wordt bepaald wat de verhouding is tussen de kosten voor plangerelateerde gemeenschapsvoorzieningen en toegerekende delen van bovenwijkse gemeenschapsvoorzieningen aan de ene kant en het surplus aan inkomsten boven het niveau van de grondkosten aan de andere kant (in schema 2.2 het kostendeckingspercentage x/y);
- bij gemeenten is per plan de feitelijk betaalde BTW bekend (bestaande uit verschillende onderdelen met 6% of 17,5% BTW). Van deze feitelijke BTW is een deel (het fiscaal kostendekkende deel) bij de fiscus teruggevorderd. Het resterende deel (dat betrekking heeft op het niet kostendekkende deel van gemeenschappelijke en bovenwijkse voorzieningen) is voor het onderhavige onderzoek relevant.

Voor de bepaling van de BTW-relevantie is gebruik gemaakt van aanvullende informatie van gemeenten over de fiscale afwikkeling (het fiscaal relevante deel) van grondexploitatieplannen.

bevindingen

Uit de inventarisatie van de BTW binnen grondexploitaties blijkt dat het totale gemiddelde bruto BTW-bedrag circa 32 gulden per inwoner bedraagt. Deze uitkomst is gebaseerd op de respons van een grote groep van gemeenten (meer dan 100 gemeenten)¹¹ op speciaal hiervoor verstuurd vragenlijsten met betrekking tot de fiscale afhandeling van plannen in het jaar 1997. Deze uitkomst komt overigens ongeveer overeen met een analyse van het EFLO-bestand op het onderdeel grondexploitatie (functie 830).

De BTW die samenhangt met het relevante, niet kostendekkende deel van de uitgaven is in 1997 ongeveer 10%. Dit betekent dat er gemiddeld genomen een relevante uit te nemen BTW-component resulteert van circa 3 gulden per inwoner. Tussen individuele gemeenten varieert dit bedrag f0,— tot f5,— per inwoner, met enkele uitschieters tot meer dan f10,—.

Deze verschillen ontstaan doordat niet in alle gemeenten in gelijke mate activiteiten in de sfeer van grondexploitaties plaatsvinden in een bepaald jaar. Ook kan de omvang van de relevante BTW-bedragen voor een individuele gemeente tussen opeenvolgende jaren sterk verschillen.

Indien we de gemiddelde omvang van de relevante BTW-component bekijken voor uiteenlopende groepen (typen) van gemeenten (bijvoorbeeld naar inwonertal, stedelijkheid, regionale functie e.d.) dan is er sprake van een veel gelijkmatiger beeld. De verschillen tussen dergelijke typen van gemeenten zijn dan veelal minder dan f1,— per inwoner.

2.3 Fase B: bepaling uitneemformules voor clusters van het Gemeente- en Provinciefonds

2.3.1 algemeen

betekenis fase A

De uitkomsten van fase A, de bepaling van de voor uitname uit het Gemeentefonds en Provinciefonds in aanmerking komende BTW per gemeente en provincie, vormen de basis voor de vormgeving van de formules per cluster voor de uitname uit het Gemeente- en Provinciefonds (fase B).

bepaling uitneemformules op basis van individuele BTW-patronen

De bepaling van de uitneemformules verloopt als volgt:

- verschillenanalyse: eerst zijn de achtergronden geanalyseerd van verschillen in BTW-patronen tussen gemeenten respectievelijk provincies;
- bepaling uitneemformules: vervolgens zijn per cluster van het Gemeente- en Provinciefonds de uitneemformules bepaald, afgestemd op de betekenis van de bestaande verdeelmaatstaven voor de verschillende clusters.

We lichten deze werkwijze in het onderstaande nader toe.

2.3.2 verschillenanalyse

Tijdens de verschillenanalyse zijn de achtergronden van verschillen tussen gemeenten en provincies voor wat betreft de relevante BTW-component geanalyseerd.

Centraal aandachtspunt daarbij was in hoeverre de gevonden verschillen samenhangen met uiteenlopende structuurkenmerken van typen gemeenten of provincies of met andere kenmerken.

11) Het betreft allerlei typen gemeenten, gespreid over inwonergroottegroepen, inclusief gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (exclusief de vier grote steden).

In de verschillenanalyse zijn de volgende verklarende factoren gevonden:

- achterliggende structuurkenmerken;
- verschillen in de organisatie van de werkzaamheden: gemeenten/provincies kunnen andere keuzes maken ten aanzien van de vraag in hoeverre ze bepaalde activiteiten uitbesteden danwel in eigen beheer uitvoeren. Ook de mate waarin er sprake is van inhuur van personeel van derden (o.a. tijdelijk personeel) kan variëren;
- verschillen in uitgavenniveau op grond van de relatieve gemeentelijke/provinciale prioriteitsstelling voor het desbetreffende cluster. Op grond van de autonomie kunnen er verschillen optreden in het uitgavenpatroon (o.a. in relatie tot het gekozen voorzieningenniveau per taakgebied) tussen overigens vergelijkbare gemeenten/provincies;
- bepaalde verschillen op afzonderlijke clusters kunnen worden verklaard uit een uiteenlopende toerekening van uitgaven door gemeenten of provincies (veelal in relatie tot het cluster algemene ondersteuning, soms tussen aanverwante clusters);
- de betekenis van gemeenschappelijke regelingen of van andere samenwerkingsvormen (waaronder centrumgemeenten die diensten leveren aan omliggende gemeenten);
- verschillen op grond van uitgaven (investeringen) op de kapitaaldienst of vanuit reserves/voorzieningen. Deze verschillen kunnen bijvoorbeeld samenhangen met de (uiteenlopende) fasering van de activiteiten voor groot onderhoud/vervanging van de openbare ruimte of met incidentele uitgaven voor huisvesting of automatisering (bijvoorbeeld nieuw gemeente- of provinciehuis);
- uitgaven in verband met omvangrijke specifieke uitkeringen (waaronder bijvoorbeeld de middelen voor stadsvernieuwing) of op taakgebieden die vooral met eigen inkomstenstromen (bijvoorbeeld voor reiniging) worden bekostigd;
- verschillen binnen clusters in samenhang met gemeentelijke/provinciale bestedingskeuzen: voor bepaalde onderdelen is er sprake van meer uitgaven die voor BTW-compensatie in aanmerking komen dan voor andere. Indien gemeenten/provincies kiezen voor een afwijkende mix van uitgaven binnen een taakgebied kan er afwijkend niveau van de relevante BTW ontstaan.

2.3.3 bepaling uitneemformules

In het algemeen is er bij de verschillenanalyse een verband gevonden tussen verschillen in de omvang van de relevante (uit te nemen) BTW-component tussen typen gemeenten en provincies en bepaalde structuurkenmerken. Dit komt ook tot uitdrukking in de uiteenlopende relatieve omvang van de relevante feitelijke BTW tussen de verschillende clusters.

In het verlengde daarvan is vervolgens geanalyseerd in hoeverre het hierbij gaat om dezelfde structuurkenmerken (en met een vergelijkbare betekenis) als de structuurkenmerken die tot uitdrukking komen in de verdeelmaatstaven binnen het Gemeente- en Provinciefonds (de zogenaamde ijkpuntformules¹² per cluster).

In het onderzoek zijn de gevonden relevante BTW-patronen per cluster gerelateerd aan de werking van de relevante verdeelmaatstaven (ijkpunten) in het Gemeente- en Provinciefonds. Op deze wijze is bepaald hoe er bij het uitnemen rekening kan worden gehouden met verschillen in BTW-relevante uitgaven (spreiding) die samenhangen met bepaalde structuurkenmerken. Per cluster is bepaald of bij het uitnemen kan worden gewerkt met een algemeen percentage binnen dit cluster voor alle gemeenten respectievelijk provincies of dat er aanvullende, meer gerichte aansluiting bij bepaalde structuurkenmerken/maatstaven nodig was.

12) In termen van verdeelmaatstaven.

Door de analyse per cluster te verrichten zijn de uiteenlopende maatstaven genuanceerd betrokken bij de constructie van de uitname:

- indien in een cluster relatief veel uit te nemen BTW is aangetroffen, doen de betreffende maatstaven tegen een bijbehorend relatief hoog gewicht mee in de uitneemformule;
- in clusters met relatief weinig uit te nemen BTW is een navenant lager gewicht aan de relevante maatstaven in de uitneemformule toegekend.

3 Uitneemformule Gemeentefonds

3.1 Inleiding

kenmerken uitneemformule

In dit hoofdstuk wordt de uitneemformule voor het Gemeentefonds gepresenteerd.

Op basis van de (verschillen-)analyse van de uit te nemen BTW van gemeenten is een uitneemformule bepaald die de volgende kenmerken heeft:

- hij is afgestemd op het basisjaar 1997;
- hij strekt zich uit tot alle Nederlandse gemeenten, met uitzondering van de vier grote steden, waarvoor nog een afzonderlijk deeltraject loopt;
- hij heeft betrekking op alle clusters. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven moeten voor het cluster Reiniging nog aanvullende werkzaamheden worden verricht. Waar mogelijk worden reeds uitspraken gedaan inclusief een globale raming van de uitkomsten voor dit taakgebied.
- de uitneemformule is afgestemd op de werking van het Gemeentefonds na de herziening per 1-1-2001. Dit is mogelijk omdat er voor het jaar 1997 een eerste basisformule voor de algemene uitkering van het herziene Gemeentefonds beschikbaar is.¹³

indeling hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat de volgende onderwerpen:

- de totale omvang van het uit het Gemeentefonds te nemen BTW-bedrag (paragraaf 3.2);
- een overzicht van de belangrijkste kenmerken per cluster die achter de uitneemformule schuilgaan (paragraaf 3.3);
- de voorgestelde totale uitneemformule Gemeentefonds voor het niveau 1997 (paragraaf 3.4);
- de effecten van de uitneemformule voor uiteenlopende typen gemeenten (paragraaf 3.5);
- de (incidentele) effecten van de uitneemformule voor individuele gemeenten (paragraaf 3.6);
- een nadere beschouwing van de effecten voor individuele gemeenten in meerjarig perspectief (paragraaf 3.7).

3.2 Totale omvang van het uit het Gemeentefonds voor BTW-compensatie uit te nemen bedrag

omvang BTW-bedrag voor steekproefgemeenten

Voor de steekproefgemeenten is er sprake van een gemiddeld uit te nemen bedrag aan BTW van circa 89 gulden per inwoner (exclusief Reiniging). Dit betreft ongeveer 8% van de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds voor deze gemeenten.

uitkomst voor alle gemeenten (exclusief G4)

Door de uitneemformule die is bepaald voor de steekproefgemeenten ook voor alle overige Nederlandse gemeenten in te vullen, ontstaat een representatieve bijschatting voor alle niet-steekproefgemeenten. Uit deze bijschatting blijkt dat er gemiddeld een uit te nemen bedrag van circa 94 gulden BTW per inwoner voor het jaar 1997 relevant is (exclusief reiniging en

13) Alle nieuwe ijkpunten voor het verzamelcluster zijn gebaseerd op het basisjaar 1997. Bij de bepaling van de ijkpuntformules en de vertaalslag naar het verdeelstelsel zijn de nieuwe verdeelmaatstaven gedefinieerd. In de jaren na 1997 is er slechts op enkele onderdelen sprake geweest van een actualisering.

exclusief de vier grote steden). Ook hier is er gemiddeld sprake van circa 8% van de totale Algemene Uitkering voor deze gemeenten in 1997.

ophoging inclusief het cluster Reiniging

Inclusief het cluster Reiniging (inzamelen en verwerken huisvuil), waarvoor nog aanvullende onderzoekswerkzaamheden lopen, zal het totale uit het Gemeentefonds uit te nemen BTW-bedrag verder toenemen.

Naar verwachting zal het totale uit te nemen bedrag dan in de orde van grootte van circa 106 gulden per inwoner komen te liggen¹⁴ (exclusief G4). In procenten van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds betekent dit een percentage circa 9% (exclusief de vier grote steden).

Bij dit percentage moet worden bedacht dat niet alleen de BTW-component van de uitgaven wordt uitgenomen die wordt bekostigd met de uit het Gemeentefonds beschikbaar komende middelen. Het gaat ook om de BTW-component van uitgaven die met behulp van algemene eigen inkomsten (bijvoorbeeld OZB), taakgerelateerde eigen inkomsten (bijvoorbeeld leges, reinigingsrecht en rioolrecht) en met specifieke uitkeringen worden bekostigd.

raming Nederland totaal inclusief vier grote steden

Voor de vier grote steden loopt er nog een afzonderlijk onderzoekstraject. Hieruit moet blijken in hoeverre de ontwikkelde uitneemformule voor alle overige gemeenten kan worden toegepast op deze vier steden.

Eenzijds is daarbij relevant dat deze gemeenten extra (intensieve) taken uitvoeren. Anderzijds is van belang welk niveau van de feitelijk voor BTW-compensatie in aanmerking komende uitgaven in 1997 wordt aangetroffen.¹⁵

Om toch een indicatie van het totale uit te nemen bedrag aan uit te nemen BTW voor 1997 te kunnen berekenen, is voorlopig van de veronderstelling uitgegaan dat de uitneemformule ook op de vier grote steden (gemiddeld) kan worden toegepast.

Op basis van deze aanname en inclusief de geraamde ophoging voor reiniging ligt het totale uit te nemen bedrag in de orde van grootte van 1,7 à 1,8 miljard gulden. Gemiddeld is dit circa 8% van de totale Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds in 1997.

3.3 Overzicht per cluster van de belangrijkste kenmerken van de uitname

3.3.1 overzichtstabel 3.1

In tabel 3.1 wordt per cluster een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van de uitname uit het Gemeentefonds. Wij willen benadrukken dat het hierbij gaat om de uitkomsten, afgestemd op de situatie voor de steekproefgemeenten en aansluitend bij het niveau van de gemeentelijke rekeningen 1997.

14) Omdat het om een globale inschatting gaat (met name voor het cluster Reiniging) moet rekening worden gehouden met een minimale bandbreedte van plus of min 5 gulden per inwoner.

15) Dit is onder meer afhankelijk van het uitbestedingsgedrag en investeringsgedrag van deze gemeenten in 1997.

Tabel 3.1 Overzicht belangrijkste bevindingen steekproefgemeenten per cluster Gemeentefonds 1997, exclusief G4, zonder ophoging naar totaal Nederland

| cluster | score ijkpunt per inwoner | BTW-relevante substantiële bruto inkomstenstromen | relevante gemeenschappelijke regelingen | gemiddeld relevante BTW per inwoner | BTW in % ijkpunt | opmerkingen t.a.v. specifieke onderdelen ijkpuntformule |
|---|------------------------------------|---|---|--|------------------------|---|
| UITGAVENCLUSTERS | | | | | | |
| Bestuursorganen | 42 | | | 0 | 0% | geheel niet relevant |
| Kunst en Ontspanning | 149 | | | 1 | 1% | |
| Sociale Dienst/Bijstand | 156 | | | 3 | 2% | bijstandsontvangers minder |
| Zorg | 388 | | WSW, gezondheidszorg | 4 | 1% | onderwijshuisvesting en WVG niet relevant |
| Bevolkingszaken | 26 | leges | | 1 | 6% | |
| Oudheid | 10 | | | 1 | 6% | |
| Openbare Orde en Veiligheid | 61 | | brandweerregio's | 4 | 6% | |
| Groen | 127 | | recreatieschappen | 8 | 7% | |
| Fysiek Milieu | 41 | VOGM, leges | milieutaken | 3 | 7% | |
| VHROSV | 67 | stadsvernieuwing | | 6 | 9% | SV-sleutel meer |
| Wegen en Water | 206 | | | 32 | 15% | OAD minder |
| Algemene Ondersteuning | 107 | | | 13 | 12% | |
| INKOMSTENCLUSTERS | | | | | | |
| Riolering | 107 ¹ | rioolrechten | | 9 | 8% | |
| Reiniging | 185 ¹ | afvalstoffenheffing | afvalinzameling/verwerking | pm | pm | verdeling via inwoners/woonruimten |
| Overige Eigen Middelen | -56 | | | 4 | -6% | |
| TOTAAL (excl. Reiniging)² | 1.431 | | | 89+pm | 6%+pm | |
| Algemene Uitkering | 1.109 | | | 89+pm | 8%+pm | |

1) Het gaat hier om de bruto-uitgaven voor totaal Nederland in 1997.
2) Als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen.

indeling van tabel 3.1

Tabel 3.1 is als volgt opgebouwd:

- kolom 1: naam van het cluster (taakgebied);
- kolom 2: de omvang van het totale cluster in het Gemeentefonds in gulden per inwoner. Dit bedrag is voor de clusters die voornamelijk met inkomsten uit het Gemeentefonds worden bekostigd weergegeven via de score op de uitgavenmaatstaven van het Gemeentefonds. Bij de clusters die voor een belangrijk deel uit andere inkomsten worden bekostigd (inkomstenclusters, waaronder met name Riolering en Reiniging) gaat het om bruto uitgaven die niet door middel van algemene inkomsten (met name Gemeentefonds) worden bekostigd, maar (voornamelijk) door middel van eigen inkomsten (rioolrecht en afvalstoffenheffing);
- kolom 3: BTW-relevante substantiële eigen inkomstenstromen en specifieke uitkeringen;
- kolom 4: relevante gemeenschappelijke regelingen;
- kolom 5: het gemiddelde voor BTW-compensatie in aanmerking komende bedrag van de steekproefgemeenten in gulden per inwoner in 1997;
- kolom 6: het voor BTW-compensatie in aanmerking komende bedrag uit kolom 4 in procenten van de bijbehorende ijkpuntformule Gemeentefonds of het niveau van de bruto bedragen (inkomstenclusters) uit kolom 2;
- kolom 7: eventuele ijkpuntonderdelen die evident meer of minder relevant zijn voor de uitneemformule ten opzichte van de ijkpuntformules zoals deze bij de verdeling van het Gemeentefonds een rol spelen.

3.3.2 bevindingen naar aanleiding van tabel 3.1

Zoals eerder in paragraaf 3.2 is aangegeven bedraagt het voor de steekproefgemeenten voor BTW uit het Gemeentefonds uit te nemen bedrag in 1997 circa 89 gulden per inwoner (exclusief Reiniging).

verschillen in uitkomsten tussen clusters: relatief veel BTW in fysieke sfeer

De relatieve omvang van de uit te nemen BTW loopt tussen de clusters (in procenten van het ijkpunt; zie kolom 4) aanzienlijk uiteen. Met name bij de clusters in de fysieke sfeer, zoals Wegen en Water, Riolering en Groen kennen een relatief hoog BTW-percentages. Dit hangt direct samen met het feit dat in deze sfeer de meeste werkzaamheden worden uitbesteed.

algemene ondersteuning

Ook voor het cluster algemene ondersteuning (de niet aan de overige clusters toegerekende uitgaven) vormt het uit te nemen BTW-bedrag een relatief groot aandeel van het desbetreffende ijkpunt. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat allerlei investeringen in algemene voorzieningen, zoals huisvesting (stadhuis) en automatisering onderdeel van dit cluster uitmaken. Een deel van deze score wordt mede bepaald door een relatief hoog bedrag bij een aantal groeigemeenten.

clusters met relatief weinig uit te nemen BTW

Bij clusters die zich uitstrekken tot de sociale of regionale structuur (klantenpotentiëlen) is de relatieve omvang van de uit te nemen BTW duidelijk lager: bijvoorbeeld Kunst en Ontspanning, Sociale Dienst/Bijstand en Zorg.

'gemiddeld' scorende clusters

Daartussen in bevindt zich een aantal clusters die meer gemiddeld scoren. Het betreft met name clusters met een grote betekenis van ambtelijke uitvoeringsapparaten die vooral in eigen beheer werkzaamheden verrichten: bevolkingszaken, fysiek milieu, VHROSV en OOV (brandweer).

Bij sommige clusters wordt het aandeel van de uit te nemen BTW ten opzichte van de netto-score op de uitgavenmaatstaven van het Gemeentefonds vertekend, omdat er substantiële bedragen via eigen inkomsten (bijvoorbeeld leges) of specifieke uitkeringen relevant zijn (bijvoorbeeld Stadsvernieuwing).

3.3.3 relatie met ijkpuntformules

Bij de vormgeving van de uitneemformules is gebruik gemaakt van de bestaande ijkpuntformules per taakgebied (cluster), die tezamen de verdeling van het (herziene) Gemeentefonds bepalen. We lichten in dit verband de drie volgende aspecten nader toe:

- afstemming niveau uitneemformules op feitelijke BTW-omvang per cluster;
- uitneemformules die in hun structuur de ijkpuntformules volgen;
- uitneemformules waarvoor de structuur is aangepast ten opzichte van de ijkpuntformules.

afstemming niveau uitneemformules op feitelijke BTW-omvang per cluster

In het algemeen is de uitname afgestemd op de relevante verdeelmaatstaven per cluster en hun relatieve gewichten binnen de betreffende ijkpuntformule. Met de uitneemformules wordt per cluster exact het gevonden BTW-bedrag voor het betreffende cluster uitgenomen.

Voor alle clusters wordt via de afstemming van de gewichten van de relevante verdeelmaatstaven op het niveau van de feitelijk gevonden totale BTW-bedragen, rekening gehouden met sterke verschillen in de relatieve betekenis voor het uit te nemen BTW-bedrag tussen clusters. Daarbij aansluitend hebben de fysieke maatstaven in het algemeen een groter gewicht in de uitname gekregen dan hun aandeel in het Gemeentefonds. Voor de overige maatstaven (met name sociale en regionale maatstaven) geldt dat deze juist een relatief lagere weging hebben gekregen.

Deze afstemming op het feitelijke BTW-niveau per cluster heeft twee belangrijke voordelen ten opzichte van het werken met één algemeen kortingspercentage:

- tussen typen gemeenten wordt een betere afstemming bereikt tussen de uitname en de relevante feitelijke BTW-patronen (dit voorkomt onnodige structurele herverdeel-effecten);
- in dynamisch opzicht:
 - enerzijds volgt de uitneemformule de ontwikkelingen in structuurkenmerken per gemeente;
 - anderzijds kunnen allerlei aanpassingen veel beter worden verwerkt. Bij relevante taakmutaties kan rekening worden gehouden met uiteenlopende BTW-relevantie tussen clusters. Hetzelfde geldt voor effecten van wetwijzigingen (bijvoorbeeld verandering van BTW-percentages).

uitneemformules die de structuur van de ijkpuntformules volgen

Het is op zich plausibel dat voor veel taakgebieden dezelfde set verdeelmaatstaven en hun onderlinge gewichtsverhouding gebruikt kan worden voor de uitneemformule als voor de ijkpuntformule. Het feit dat het te honoreren BTW-patroon (afgezien van het absolute niveau) lijkt op het totale netto-uitgavenpatroon (waarop de ijkpuntformules zijn gebaseerd) heeft te maken met de volgende aspecten:

- voor veel taakgebieden zijn er geen (substantiële) specifieke uitkeringen of hebben deze uitkeringen geen uitgaven tot gevolg die leiden tot een uit te nemen BTW-component;

- voor veel taakgebieden zijn er ofwel geen (substantiële) eigen inkomsten relevant ofwel eigen inkomsten die globaal eenzelfde patroon kennen als het netto-uitgavenniveau;
- voor veel taakgebieden er niet sprake is van duidelijk uiteenlopende te honoreren BTW-componenten tussen onderdelen binnen het taakgebied:
 - de totale uitgaven voor een aantal taakgebieden zijn op zichzelf al tamelijk homogeen: dit is enerzijds het gehele taakgebied bestaat uit ambtelijke apparaatskosten (bijvoorbeeld burgerzaken) of anderzijds wanneer het overgrote deel van de uitgaven wordt uitbesteed (bijvoorbeeld bij Riolering). In dergelijke gevallen kan wel het relatieve BTW-aandeel tussen de taakgebieden verschillen, maar ligt het voor de hand dat tussen gemeenten binnen het taakgebied de relevante BTW-patronen lijken op die van het ijkpunt;
 - een aantal andere taakgebieden omvatten weliswaar uiteenlopende onderdelen, maar daarvan zijn in veel gevallen de uitgaven niet relevant voor een uit te nemen BTW-component (bijvoorbeeld exploitatie accommodaties bij Kunst en Ontspanning). Dit betreft onder meer clusters waarvoor de BTW-component voornamelijk betrekking heeft op (beleidsmatige) ambtelijke ondersteuning. In dergelijke gevallen is het niveau van de uitneemformule zeer laag ten opzichte van de totale ijkpuntformule, maar ligt het wel voor de hand dat de ambtelijke ondersteuning verschilt tussen typen gemeenten met een uiteenlopende ijkpunt-score (bijvoorbeeld zeer sterke versus zwakke sociale structuur of centrumgemeenten versus randgemeenten).

uitneemformules met aangepaste structuur

Daarnaast zijn voor de uitname binnen de diverse clusters nog verdere verfijningen aangebracht, door bepaalde structuurkenmerken meer of minder gewicht toe te kennen. Dit hangt samen met het feit dat ook het BTW-patroon binnen taakgebieden op onderdelen uiteen kan lopen. Voor de volgende clusters zijn door nadere aanpassingen in de onderlinge gewichtsverhouding van verdeelmaatstaven de uitneemformules afgestemd op de relevante uit te nemen BTW-patronen:

- ten aanzien van het cluster Sociale Dienst/Bijstand wordt aan de maatstaf bijstandsontvangers geen gewicht gegeven voor het deel dat samenhangt met het onderdeel uitkeringslasten. Het betreft hier het gemeentelijke aandeel in de bijstandsuitkeringen waarvoor geen BTW relevant is;
- met betrekking tot het cluster Zorg wordt aan die (onderdelen van) maatstaven die samenhangen met de onderdelen onderwijshuisvesting en Wet voorzieningen gehandicapten geen gewicht gegeven in de uitneemformule, aangezien voor deze onderdelen geen BTW relevant is;¹⁶
- bij het cluster Wegen en Water is in de uitneemformule een aanpassing gedaan in verband met het relatief lage BTW-aandeel van het onderdeel straatreiniging. Bij straatreiniging vindt — in tegenstelling tot de overige onderdelen van het cluster Wegen en Water (met name onderhoud en vervanging van wegen) — relatief minder uitbesteding van werkzaamheden plaats, waardoor de BTW-component lager is. Tegen deze achtergrond is in de uitneemformule de werking van de maatstaf omgevingsadressendichtheid (OAD), die in belangrijke mate is gerelateerd aan het onderdeel straatreiniging, gereduceerd;
- met betrekking tot het cluster VHROSV is de verdeelmaatstaf voor SV (stadsvernieuwing) tegen de achtergrond van de omvangrijke specifieke uitkering duidelijk zwaarder meegeteld dan de verdeelmaatstaven voor VH (Volkshuisvesting) en RO (Ruimtelijke Ordening). Om aan te sluiten bij de omvang van de BTW-component die samenhangt met stadsvernieuwing in de steekproef, wordt de betekenis van de maatstaf

16) Afgezien van de (beleidsmatige) ambtelijke ondersteuning.

stadsvernieuwingsleutel driemaal zo groot gemaakt ten opzichte van de andere onderdelen uit de ijkpuntformule VHROSV. Overigens wordt aanbevolen om het exacte gewicht van dit onderdeel nog nader te toetsen in het vervolgtraject;¹⁷

- voor het cluster Bestuursorganen is geen uitneemformule relevant. Bij dit cluster is een zeer beperkt relevant BTW-bedrag gevonden dat bij de uitneemformule van het cluster algemene ondersteuning is meegenomen;
- voor het cluster Reiniging dienen nog aanvullende onderzoekswerkzaamheden te worden verricht om te komen tot een definitieve uitneemformule. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten dat bij deze uitneemformule de maatstaven inwoners en woonruimten een rol dienen te spelen. Voorsnog is een voorlopig bepaald bedrag per inwoner uitgenomen in verband met gevonden BTW in het cluster Reiniging.

3.4 Voorstel totale uitneemformule Gemeentefonds 1997

3.4.1 uitneemformule

Op basis van de analyses per cluster is er een totale uitneemformule tot stand gekomen (deze is integraal opgenomen in bijlage D).

De totale uitneemformule is per cluster opgebouwd. Opgemerkt wordt dat deze uitneemformules per cluster in onderlinge samenhang dienen te worden beschouwd. Dit geldt in het bijzonder voor:

- de clusters Sociale dienst/Bijstand en Zorg;
- het clusters Wegen en Water in samenhang met een aantal andere clusters in de fysieke sfeer, zoals Groen, Riolering en Reiniging.

De uitneemformules zijn geformuleerd in termen van verdeelmaatstaven niveau 1997 (inclusief uitkeringsfactor), exclusief enkele latere wijzigingen. De in het onderstaande gepresenteerde formule voor Overige Eigen Middelen (OEM) is een feite een opslag op relevant gebleken onderdelen van de overige clusters.

uitneemformule Sociale Dienst/Bijstand

$$\{(5,60 \times LI) + (83,12 \times ABW_{\text{vast}}) + (15.807,78 \times ABW_{\text{schaal}}) + (1,96 \times U_{\text{gb}}) + (1,60 \times MINDERH)\}$$

uitneemformule Zorg

$$\{(1,05 \times INWO) + (1,43 \times JONG) + (0,60 \times OUD) + (4,52 \times LI) + (11,57 \times ABW) + (2,24 \times U_{\text{gb}}) + (9,80 \times MINDERH) + (0,47 \times KP_{\text{lok}}) + (0,80 \times KP_{\text{reg}}) + (0,75 \times OAD)\}$$

uitneemformule Kunst en Ontspanning

$$\{(0,35 \times INWO) + (0,56 \times KP_{\text{lok}}) + (0,14 \times KP_{\text{reg}})\}$$

uitneemformule Bevolkingszaken

$$\{4.203,46 + (1,26 \times INWO) + (1,98 \times MINDERH)\}$$

uitneemformule Oudheid

$$\{(626,00 \times HISTK) + (4,71 \times BO31) + (12,33 \times BO31_{\text{hk}})\}$$

17) Onder andere bij het onderzoek met betrekking tot de vier grote gemeenten.

uitneemformule Openbare Orde en Veiligheid

$$\{3.073,03 - (0,41 \times \text{INWO}) + (0,18 \times \text{KPlok}) + (0,74 \times \text{KPreg}) + (0,36 \times \text{LANDHA}) + (0,36 \times \text{BIWA}) + (1,41 \times \text{BUIWA}) + (36,88 \times \text{OPPBEb}) + (4,03 \times \text{WOONR}) + (399,49 \times \text{HISTK}) + (0,37 \times \text{BO31}) + (1,93 \times \text{OAD}) + (983,37 \times \text{KERNEN}) + (1,32 \times \text{VESTtot}) + (0,02 \times \text{OZBnw})\}$$
uitneemformule Groen

$$\{(4,21 \times \text{INWO}) + (10,21 \times \text{WOONR})\}$$
uitneemformule Fysiek Milieu

$$\{2.808,38 + (0,39 \times \text{INWO}) - (0,13 \times \text{KPreg}) + (1,02 \times \text{LANDHA}) - (0,14 \times \text{BIWA}) + (63,27 \times \text{OPPBEb}) + (2,73 \times \text{WOONR}) + (0,31 \times \text{OAD}) + (14,41 \times \text{VESTtot}) + (0,02 \times \text{OZBnw})\}$$
uitneemformule Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

$$\{3.095,91 + (6,36 \times \text{LI}) + (3,27 \times \text{MINDERH}) + (0,51 \times \text{LANDHA}) + (0,51 \times \text{BIWA}) + (6,02 \times \text{WOONR}) + (79.328,24 \times \text{SV}) + (1,64 \times \text{OAD})\}$$
uitneemformule Wegen en Water

$$\{-2.072,08 + (7,60 \times \text{INWO}) + (0,30 \times \text{INWObfnk}) + (2,42 \times \text{Kplok}) - (0,70 \times \text{LANDHA}) + (5,55 \times \text{LANDHAbftot}) + (4,85 \times \text{BIWA}) + (6,44 \times \text{BUIWA}) + (1.467,73 \times \text{OPPBEb-kbfk}) + (690,69 \times \text{OPPBEbNkbfnk}) + (2,87 \times \text{WOONR}) + (14,12 \times \text{WOONRbfk}) + (1.726,74 \times \text{HISTK40+}) + (6,91 \times \text{HISTWA}) + (3,74 \times \text{OAD}) + (0,03 \times \text{OEVERbftot}) + (0,02 \times \text{OEVERdhibftot}) + (6.043,58 \times \text{KERNENbfnk}) + (7,03 \times \text{VESTtot}) + (0,14 \times \text{OZBnw})\}$$
uitneemformule Algemene Ondersteuning

$$\{34.941,17 + (4,81 \times \text{INWO}) + (13,39 \times \text{WOONR}) + \text{groei}\}^{18}$$
uitneemformule Reiniging (voorlopig)

$$(12,00 \times \text{INWO})$$
uitneemformule Riolering

$$\{0,60 \times \text{btot} \times ((0,57 \times \text{LANDHA}) + (20,64 \times \text{WOONR}) - (0,65 \times \text{OAD}))\}$$
uitneemformule Overige Eigen Middelen (OEM)

$$\{1.983,79 + (0,87 \times \text{INWO}) + (0,01 \times \text{INWObfnk}) + (0,20 \times \text{JONG}) + (0,09 \times \text{OUD}) + (1,29 \times \text{LI}) + (9,38 \times \text{ABW}) + (8,22 \times \text{ABWvast}) + (1.639,59 \times \text{ABWschaal}) + (0,49 \times \text{UGb}) + (2,77 \times \text{MINDERH}) + (0,43 \times \text{KPlok}) + (0,19 \times \text{KPreg}) + (0,07 \times \text{LANDHA}) + (0,10 \times \text{LANDHAbftot}) + (0,01 \times \text{LANDHAbtot}) + (0,12 \times \text{BIWA}) + (0,18 \times \text{BUIWA}) + (4,26 \times \text{OPPBEb}) + (26,26 \times \text{OPPBEb-kbfk}) + (12,36 \times \text{OPPBEbNkbfnk}) + (1,52 \times \text{WOONR}) + (0,25 \times \text{WOONRbfk}) + (0,31 \times \text{WOONRbtot}) + (18,74 \times \text{HISTK}) + (30,89 \times \text{HISTK40+}) + (0,12 \times \text{HISTWA}) + (0,26 \times \text{BO31}) + (0,64 \times \text{BO31hk}) + (947,43 \times \text{SV}) + (0,38 \times \text{OAD}) - (0,01 \times \text{OADbtot}) + (0,00 \times \text{OEVERbftot}) + (0,00 \times \text{OEVERdhibftot}) + (46,12 \times \text{KERNEN}) + (108,13 \times \text{KERNENbfnk}) + (0,76 \times \text{VESTtot}) + (0,00 \times \text{OZBnw})\}$$

18) Waarbij het onderdeel groei nog nader dient te worden uitgewerkt.

3.4.2 **legenda maatstaven uitneemformule Gemeentefonds 1997**

Hieronder worden de in de uitneemformules gehanteerde afkortingen van verdeelmaatstaven nader toegelicht.

| | |
|------------|--|
| INWO= | aantal inwoners |
| JONG= | aantal jongeren |
| OUD= | aantal ouderen |
| LI= | huishoudens met een laag inkomen |
| ABW= | bijstandsonvangers |
| ABWvast= | uitvoeringskosten bijstandsonvangers |
| ABWschaal= | schaalfactor uitvoeringskosten bijstandsonvangers |
| UGb= | uitkeringsontvangers |
| MINDERH= | aantal minderheden |
| KPlok= | klantenpotentieel lokaal |
| KPreg= | klantenpotentieel regionaal |
| LANDHA= | oppervlakte land in hectaren |
| BIWA= | oppervlakte binnenwater in hectaren |
| BUIWA= | oppervlakte buitenwater in hectaren |
| OPPBEB= | geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw |
| OPPBEBk= | geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw in bebouwde kom (rastervierkanten met 25 of meer adressen per vierkant) |
| OPPBEBnk= | geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw buiten bebouwde kom (rastervierkanten met minder dan 25 adressen per vierkant) |
| WOONRUIM= | aantal woonruimten |
| HISTK= | oppervlakte historische kern in hectaren |
| HISTK40+= | oppervlakte historische kern in hectaren indien groter dan 40 hectaren |
| HISTWA= | kadelengte historisch water |
| BO31= | historisch aantal woningen in bewoonde oorden |
| BO31hk= | historisch aantal woningen in bewoonde oorden in historische kern |
| SV= | sleutel stadsvernieuwing |
| OAD= | omgevingsadressendichtheid |
| OEVER= | oeverlengte |
| KERNEN= | meerkernigheid |
| VESTtot= | aantal bedrijfsvestigingen |
| OZBnw= | OZB-waarde niet-woningen |
| bfk= | bodemfactor in bebouwde kom (rastervierkanten met 25 of meer adressen per vierkant) |
| bfnk= | bodemfactor buiten bebouwde kom (rastervierkanten met minder dan 25 adressen per vierkant) |
| bftot= | bodemfactor totale gemeente |
| btot= | ongewogen aandeel (in procenten) van de bodemsoorten klei, kleiveen en veen in de totale oppervlakte land en binnenwater verminderd met 25%-punt |
| dh= | dichtheidsfactor, zijnde het aantal inwoners per hectare land en binnenwater |
| groei= | nog nader uit te werken correctie snelgroeiende gemeenten. |

3.5 Overzicht uitkomsten voor uiteenlopende typen gemeenten

3.5.1 achtergrond verschillen

verschillen tussen feitelijke BTW-uitgaven en uitneemformule per cluster voor individuele gemeenten

Bij de analyses per cluster is gebleken dat er in het analysejaar 1997 op onderdelen vaak sprake is van een relatief grote verschillen tussen voor uitname in aanmerking komende BTW-bedragen en de feitelijke uitname door middel van de formule. Dit geldt ook voor gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken.

Behalve met mogelijke verschillen in gemeentelijke voorkeuren die verschillen in totale uitgavenvolumes met zich mee brengen en eventuele verschillen in de mate waarin individuele gemeenten bepaalde activiteiten uitbesteden, wordt dit beeld voor een belangrijk deel veroorzaakt door verschillen in investeringsvolumes in een bepaald jaar.

relevantie periodieke investeringen

Voor individuele gemeenten is er binnen verschillende clusters niet sprake van een tussen de jaren constant investeringsbedrag. De investeringen worden veelal juist periodiek gedaan op basis van vooraf opgebouwde 'reserveringen' en 'voorzieningen' of leidend tot kapitaal-lasten achteraf.

aansluiten bij meerjarig gemiddeld beeld

De werking van de uitneemformules moet dan ook per cluster en per type gemeente — net als overigens de gehele systematiek van het Gemeentefonds — worden gezien vanuit een meerjarig gemiddeld beeld. Tijdens de verschillenanalyse is nagegaan in hoeverre hoge respectievelijk lage voor uitname in aanmerking komende BTW-uitgaven samenhangen met structuurkenmerken of met wisselende investeringsvolumes.

aansluiting BTW-uitgaven en uitneemformule voor typen gemeenten voor alle clusters tezamen

Gegeven de gevonden verschillen per cluster is het de vraag hoe voor alle clusters tezamen de feitelijke BTW-uitgaven en de werking van de totale uitneemformule op elkaar aansluiten. In het onderstaande wordt dit bekeken voor typen gemeenten. In paragraaf 3.6 wordt een beeld geschetst van de uitkomsten voor individuele gemeenten.

In de paragrafen 3.5.2 en 3.5.3 wordt voor een aantal onderscheiden typen gemeenten de omvang van de feitelijke BTW in 1997 en de uitkomsten van de uitneemformule geïllustreerd. Het gaat dan in eerste instantie om gemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen en vervolgens voor die gemeenten op basis van andere structuurkenmerken zijn onderscheiden.

De gepresenteerde uitkomsten hebben betrekking op:

- alle taakgebieden met uitzondering van het taakgebied Reiniging;
- de BTW-component van alle uitgaven (zowel bekostigd met algemene middelen en specifieke uitkeringen als eigen inkomsten), inclusief een toerekening van de geïndiceerde BTW-component die bij een aantal gemeenschappelijke regelingen is aangetroffen aan de gemeenten die aan dergelijke regelingen deelnemen;
- op het niveau van de steekproefgemeenten (exclusief de vier grote steden), omdat alleen voor deze gemeenten de feitelijke BTW in beeld is gebracht;
- bedragen in guldens per inwoner (van de steekproefgemeenten).

3.5.2 uitkomsten voor inwonergroottesgroepen

Tabel 3.2 bevat voor een drietal inwonergroottesgroepen de volgende gegevens (in gulden per inwoner):

- in kolom 1: het gemiddelde feitelijke BTW-bedrag in 1997 voor alle clusters (met uitzondering van Reiniging);
- in kolom 2: het resultaat van de totale uitneemformule;
- in kolom 3: het verschil tussen kolom 1 en 2.

Bij de indeling in inwonergroettes is rekening gehouden met de omvang van de respons. In de groep gemeenten met meer dan 50.000 inwoners bevindt zich een beperkt aantal gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Tabel 3.2 Vergelijking feitelijke BTW 1997 en score op uitneemformule (exclusief Reiniging) voor steekproefgemeenten naar inwonergroottesgroepen, bedragen in gulden per inwoner

| inwonergroottesgroep aantal inwoners | feitelijke BTW per inwoner | score uitneemformule per inwoner | verschil |
|---|-------------------------------|-------------------------------------|----------|
| minder dan 15.000 | 91 | 92 | -1 |
| 15.000 tot 50.000 | 87 | 87 | 0 |
| meer dan 50.000 | 92 | 92 | 0 |
| totaal | 89 | 89 | 0 |

Uit tabel 3.2 blijkt dat er per inwonergroottesgroep sprake is van een aansluiting tussen de omvang van de feitelijke BTW en de uitneemformule. Achter deze aansluiting gaan de volgende verschillen tussen groottegroettes schuil:

- de kleinste gemeenten (naar inwonertal) scoren (zowel in uitgaven als in uitneemformule) relatief wat hoger scoren op een aantal fysieke kenmerken zoals oppervlakte land, bebouwing e.d.;
- de groep gemeenten met de meeste inwoners scoort relatief hoger op kenmerken van regionale (geïndiceerd door middel van klantenpotentiëlen) en sociale structuur (zwakke sociale structuur) en op stedelijke dichtheid (OAD).

3.5.3 uitkomsten voor diverse andere structuurkenmerken

Behalve per inwonergroottesgroep zijn in tabel 3.3 de uitkomsten voor een aantal andere indelingen van gemeenten op basis van uiteenlopende structuurkenmerken in beeld gebracht.

Het betreft achtereenvolgens de volgende structuurkenmerken:

- stedelijkheid: onderverdeeld in een aantal groepen gemeenten met een uiteenlopende score op de maatstaf Omgevingsadressendichtheid (OAD);
- diverse overige fysieke kenmerken:
 - gemeenten met relatief veel oppervlakte land per inwoner;
 - gemeenten met een historische kern¹⁹;
 - gemeenten met een slechte bodemgesteldheid;
 - gemeenten met relatief veel oeverlengte;
- regionale structuur: onderverdeeld in een aantal groepen gemeenten met een uiteenlopende score op de maatstaf regionaal klantenpotentieel;

19) Van enige omvang (minimaal 5 hectare) om de relevantie van dit kenmerk ten opzichte van de overige maatstaven te onderscheiden.

- sociale structuur:
 - gemeenten met relatief veel/weinig bijstandsontvangers;
 - gemeenten met relatief veel/weinig minderheden.
- overig:
 - de situatie in een aantal groeigemeenten;²⁰
 - de situatie voor niet-groeiende gemeenten.²¹

20) Het betreft een groep gemeenten die middenin een groeiproces verkeren, danwel op korte termijn zeer fors zullen groeien (het betreft telkens meerdere tientallen procenten groei in het inwonertal).

21) Het betreft een groep gemeenten die per saldo in de afgelopen jaren niet/nauwelijks is gegroeid. Voor een deel van de gemeenten is er zelfs sprake van een (lichte) daling van het inwonertal.

Tabel 3.3 Vergelijking feitelijke BTW 1997 en score op uitneemformule (exclusief Reiniging) voor steekproefgemeenten voor diverse typen gemeenten. Bedragen in gulden per inwoner.

| gemeentetype | feitelijke btw per inwoner | uitneemformule per inwoner | verschil |
|---|----------------------------|----------------------------|------------|
| STEDELIJKHEID | | | |
| - lage OAD | 88 | 88 | 0 |
| - middelmatige OAD | 88 | 87 | 0 |
| - hoge OAD | 93 | 94 | 0 |
| DIVERSE FYSIEKE KENMERKEN | | | |
| - veel oppervlakte land per inwoner | 100 | 100 | 0 |
| - met historische kern | 91 | 92 | -1 |
| - slechte bodemgesteldheid | 90 | 92 | < -2 |
| - veel oeverlengte | 92 | 92 | 0 |
| REGIONALE STRUCTUUR | | | |
| - relatief weinig KPreg per inwoner | 92 | 92 | 0 |
| - gemiddeld KPreg per inwoner | 84 | 85 | -1 |
| - relatief veel KPreg per inwoner | 93 | 92 | 1 |
| SOCIALE STRUCTUUR | | | |
| - relatief weinig bijstandsontvangers per inwoner | 87 | 88 | 0 |
| - relatief veel bijstandsontvangers per inwoner | 90 | 90 | 0 |
| - relatief weinig minderheden per inwoner | 87 | 88 | -1 |
| - relatief veel minderheden per inwoner | 90 | 90 | 0 |
| OVERIG | | | |
| - groeigemeenten totaal (excl. bovengemiddeld deel algemene ondersteuning) | 126 (81) | 129 (84) | -3 (-3) |
| - niet-groeiende gemeenten | 90 | 89 | 1 |

bevindingen bij tabel 3.3

Uit tabel 3.3 blijkt dat er voor de diverse typen gemeenten steeds sprake is van een globale aansluiting tussen de feitelijke BTW en de uitneemformule. In enkele gevallen is er sprake van een beperkt verschil (van maximaal tussen de 1 en 2 gulden per inwoner).

Waar er verschillen optreden is dit in het algemeen te herleiden op een beperkt aantal extreem scorende individuele gemeenten met relatief lage/hoge scores in de sfeer van de feitelijke BTW. Afhankelijk van in welke groep ze terecht komen kunnen deze gemeenten het totaalbeeld van deze groep enigszins beïnvloeden.

De globale aansluiting per type laat onverlet dat er voor individuele gemeenten in een bepaald jaar (in dit geval het onderzoeksjaar 1997) sprake kan zijn van grotere afwijkingen (zie paragraaf 3.6). Gegeven de gevonden globale aansluiting is er gemiddeld genomen sprake van een even grote afwijking naar boven als naar beneden.

groeigemeenten

Voor de groep groeigemeenten is er sprake van een relatief erg hoog niveau van de feitelijke BTW per inwoner in 1997. Het betreft hierbij voornamelijk extra investeringen in de sfeer van algemene ondersteuning (huisvesting, automatisering) die is te relateren aan de sterke groei in deze gemeenten. Ter illustratie is er tussen haakjes vermeld welk BTW-

niveau relevant is indien het gemiddeld hogere niveau dat hiermee samenhangt binnen het cluster Algemene ondersteuning buiten beschouwing wordt gelaten. Per saldo blijkt uit deze informatie dat het niveau van de relevante BTW in 1997 bij de groep groeigemeenten enkele tientallen gulden boven het niveau van andere gemeenten uitstijgt.

Uit tabel 3.3 blijkt dat voor de situatie inclusief Algemene ondersteuning voor groeigemeenten ook sprake is van een relatief hoge score op de uitneemformule. Dit hangt samen met het feit dat er vooralsnog is gewerkt met een gemiddeld even hoge extra uitneemcorrectie voor Algemene ondersteuning voor deze groep gemeenten. Aanbevolen wordt om dit aspect nog nader te bezien in een meerjarig perspectief. Tussen haakjes is de score van de uitneemformule voor de groep groeigemeenten vermeld indien de extra correctie voor groei buiten beschouwing blijft.

3.6 Overzicht uitkomsten voor individuele gemeenten

3.6.1 Inleiding

In het voorgaande is aangegeven dat er per type gemeente sprake is van een globale aansluiting tussen de BTW-omvang en de uitneemformule. In het verlengde hiervan kan ook een nader beeld worden gegeven van de mate van aansluiting bij individuele (steekproef)gemeenten in het onderzoeksjaar 1997.

Allereerst wordt in paragraaf 3.6.2 toegelicht wat de uitkomsten van de uitneemformule op individuele gemeenten zijn. Daarna wordt in paragraaf 3.6.3 nader inzicht gegeven in de verschillen die voor individuele gemeenten optreden tussen de feitelijke BTW en de uitneemformule in het onderzoeksjaar 1997. In paragraaf 3.6.4 wordt ingegaan op de betekenis van het hanteren van een onderbandbreedte bij de introductie van het BTW-compensatiefonds.

3.6.2 uitkomsten uitneemformule voor individuele gemeenten

De totale voorgestelde uitneemformule heeft relatief een 'plattere' structuur (minder grote relatieve verschillen tussen gemeenten) dan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Dit hangt samen met het feit dat met name sociale en regionale kenmerken relatief minder relevant zijn vanuit de BTW-component, terwijl deze elementen wel een groot effect op de uitkomst van de algemene uitkering in totaliteit kunnen hebben.

De uitkomst voor een individuele gemeente is afhankelijk van de relatieve score op de verschillende maatstaven (structuurkenmerken) die onderdeel van de uitneemformule uitmaken. Wanneer we de uitneemformule voor alle Nederlandse gemeenten invullen, zien we ondanks de relatief platte structuur toch nog een relatief grote spreiding tussen de laagste en hoogste scores. Tegen de achtergrond van een geraamd gemiddeld totaalbedrag van circa 106 gulden per inwoner (alle gemeenten, exclusief de vier grote steden) zien we het volgende:

- de laagste scores liggen in de orde van grootte van 85 gulden per inwoner;
- de hoogste scores liggen in de orde van grootte van 140 à 150 gulden per inwoner.²²

Uitgedrukt in procenten van de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds²³ liggen de laagste scores in de orde van grootte van circa 7%, terwijl de hoogste scores op 12% à 13% liggen (met enkele uitschieters daarboven).

22) Afgezien van Waddengemeenten.

23) Uitgedrukt in de herziene maatstaven per 2001.

Benadrukt dient te worden dat voor de meeste gemeenten de uitneemformule tussen 8% en 10% van de Algemene Uitkering ligt.

3.6.3 verschillen tussen feitelijke BTW 1997 en uitneemformule voor steekproefgemeenten

In paragraaf 3.5 is aangegeven dat er voor allerlei typen gemeenten gemiddeld sprake is van een aansluiting tussen uitneemformule en feitelijke BTW-patronen. Binnen elk type van gemeenten zijn er in het onderzoeksjaar echter individuele gemeenten te vinden waarvoor de feitelijke BTW (duidelijk) hoger en (duidelijk) lager ligt dan de uitneemformule.

Bij de presentatie van de uitkomsten van individuele gemeenten is het van belang om te benadrukken dat er in het onderzoeksjaar op onderdelen sprake is van een momentopname voor individuele gemeenten. Dit hangt samen met het feit dat er (sterk) wisselende uitgavenniveaus tussen de jaren kunnen optreden, met name in de sfeer van projecten/investeringen.

In tabel 3.4 worden voor individuele steekproefgemeenten voor het jaar 1997 de verschillen tussen de feitelijke BTW en de uitneemformule gepresenteerd. Daarbij zijn gemeenten ingedeeld in oplopende klassen van verschil, telkens met sprongen van 10 gulden per inwoner. Per klasse wordt aangegeven welk percentage van de steekproefgemeenten daarbinnen valt.

In tabel 3.4 worden twee situaties onderscheiden:

- in kolom 1 staan de uitkomsten voor de situatie dat alle clusters worden meegenomen (exclusief Reiniging);
- in kolom 2 staan de uitkomsten indien alleen de clusters worden meegenomen die voornamelijk uit het Gemeentefonds worden bekostigd (dat wil zeggen exclusief Reiniging, Riolering en OEM).

Tabel 3.4 Spreidingsbeeld steekproefgemeenten naar verschil tussen feitelijke BTW en uitneemformule (1997, exclusief Reiniging) ingedeeld naar omvang van het verschil. Bedragen in gulden per inwoner.

| feitelijke btw per inwoner ten opzichte van uitneemformule | aandeel steekproefgemeenten in procenten (alle clusters, excl. Reiniging) | aandeel steekproefgemeenten in procenten (alle clusters, excl. Reiniging, Riolering en OEM) |
|--|---|---|
| meer dan 30 gulden lager | 12% | 6% |
| tussen 20 en 30 gulden lager | 8% | 13% |
| tussen 10 en 20 gulden lager | 15% | 13% |
| tussen 0 en 10 gulden lager | 19% | 22% |
| tussen 0 en 10 gulden hoger | 15% | 16% |
| tussen 10 en 20 gulden hoger | 13% | 16% |
| tussen 20 en 30 gulden hoger | 7% | 8% |
| meer dan 30 gulden hoger | 11% | 6% |
| totaal steekproef | 100% | 100% |

Uit tabel 3.4 blijkt uit de eerste kolom dat:

- voor circa 12% van de gemeenten de feitelijke BTW in 1997 met 30 gulden per inwoner of meer onder het niveau van de uitneemformule ligt;
- voor circa 8% van de gemeenten de feitelijke BTW in 1997 met een bedrag tussen de 20 en 30 gulden per inwoner onder het niveau van de uitneemformule ligt;
- voor de overige ‘10-gulden-klassen’ zijn de percentages achtereenvolgens 15%, 19%, 15%, 13% en 7%;
- voor circa 11% van de gemeenten de feitelijke BTW in 1997 met 30 gulden per inwoner of meer boven het niveau van de uitneemformule ligt.

Uit kolom 2 blijkt dat de spreiding enigszins afneemt indien we alleen de clusters in de beschouwing betrekken die voornamelijk uit het Gemeentefonds worden bekostigd en een aantal clusters die vooral uit eigen inkomsten worden bekostigd buiten beschouwing laten. Buiten beschouwing blijven in kolom 2 (behalve Reiniging): Riolering en OEM (overige eigen middelen met als relevante onderdelen EZ en grondexploitatie). Met name de aandeelpercentages voor de grootste afwijkingen (meer dan +30 of –30 gulden) liggen dan duidelijk lager dan in kolom 1.

3.6.4 relevantie onderbandbreedte

Bij de in werking treding van het BTW-compensatiefonds wordt gedacht aan het introduceren van een (tijdelijke) onderbandbreedte. Indien de feitelijke BTW van gemeenten in een bepaald jaar lager ligt dan de onderbandbreedte, zal hiervoor een (aanvullende) compensatie moeten worden geboden. De omvang van de aanvullende compensatie die bij verschillende onderbandbreedtes hoort, kan worden geïllustreerd door het verschil tussen feitelijke BTW in het onderzoeksjaar en de uitneemformule (zie tabel 3.4).

De feitelijke BTW in het onderzoeksjaar 1997 ligt voor ruim een derde deel (circa 35%) van alle steekproefgemeenten meer dan 10 gulden onder de (meerjarig gemiddelde) score van de uitneemformule (kolom 1). Voor circa een vijfde deel van de steekproefgemeenten (circa 20%) ligt de feitelijke BTW onder een onderbandbreedte van –20 gulden per inwoner.

Wanneer de clusters Riolering en OEM (kolom 2) buiten beschouwing blijven, dan ligt het percentage steekproefgemeenten onder een onderbandbreedte van –10 gulden per inwoner op circa 32% en bij een onderbandbreedte van –20 gulden per inwoner op ca. 19%.

indicatie omvang totale bedrag onder een onderbandbreedte

Om een indruk te geven van de totale omvang van het bedrag dat is gemoeid met een verschil tussen feitelijke BTW en uitneemformule, is dit voor de steekproefgemeenten (exclusief Reiniging) berekend bij het hanteren van diverse onderbandbreedtes oplopend met 10 gulden. Dit wil zeggen dat lagere scores alleen meetellen voor het gedeelte dat ze onder deze onderbandbreedte uitkomen.

In tabel 3.5 zijn de uitkomsten van de berekeningen opgenomen. De berekeningen zijn zowel inclusief (kolom 1) als exclusief de clusters Riolering en OEM uitgevoerd (kolom 2). Hierbij is de uitkomst telkens omgerekend naar een gemiddeld bedrag per inwoner (van alle inwoners in de steekproef), zodat er ook een globale vertaling naar landelijk niveau kan worden gemaakt.

Tabel 3.5 Omvang bedragen onder bepaalde bandbreedte voor steekproefgemeenten, naar verschil tussen feitelijke BTW en uitneemformule (1997, exclusief Reiniging). Bedragen in guldens per inwoner.

| onderbandbreedte voor individuele gemeenten | totale omvang bedrag onder de bandbreedte (alle clusters, excl. Reiniging) in guldens per inwoner | totale omvang bedrag onder de bandbreedte (alle clusters, excl. Reiniging, Riolering en OEM) in guldens per inwoner |
|---|---|---|
| -30 gulden per inwoner | 1 | 0 |
| -20 gulden per inwoner | 2 | 1 |
| -10 gulden per inwoner | 5 | 3 |
| 0 gulden per inwoner | 9 | 8 |

toelichting tabel 3.5

Uit tabel 3.5 blijkt uit kolom 1 dat, indien alle clusters (exclusief Reiniging) worden meegenomen:

- het totale bedrag waarmee de individuele feitelijke BTW-bedragen onder de score van de uitneemformule liggen overeenkomt met een bedrag van circa 9 gulden per inwoner.²⁴ Dit geeft aan wat de kosten van het hanteren van een bandbreedte van 0 gulden zouden zijn;
- de totale omvang onder een onderbandbreedte van –10 gulden overeenkomt met circa 5 gulden per inwoner;
- de totale omvang onder een onderbandbreedte van –20 gulden overeenkomt met circa 2 gulden per inwoner;
- de totale omvang onder een onderbandbreedte van –30 gulden overeenkomt met circa 1 gulden per inwoner.

Uit kolom 2 blijkt dat de totale omvang van de bedragen afneemt indien de clusters Riolering en OEM buiten beschouwing worden gelaten tot bedragen van:

- circa 8 gulden per inwoner bij een onderbandbreedte van 0 gulden per inwoner;
- circa 3 gulden per inwoner bij een onderbandbreedte van –10 gulden per inwoner;
- circa 1 gulden per inwoner bij een onderbandbreedte van –20 gulden per inwoner;

24) Het betreft een omgerekend bedrag per inwoner van alle inwoners in de steekproef. Op deze wijze kan een globale vertaling naar heel Nederland worden gemaakt.

- circa 0 gulden per inwoner bij een onderbandbreedte van –30 gulden per inwoner.

3.7 Nadere beschouwing van de uitkomsten voor individuele gemeenten in meerjarig perspectief

3.7.1 momentopname versus meerjarig beeld

In het voorgaande is aangegeven welke verschillen er in één bepaald jaar voor individuele gemeenten kunnen optreden tussen het niveau van de uitname uit het Gemeentefonds en van de feitelijke BTW-uitgaven.

Deze uitkomst voor één onderzoeksjaar mag niet worden verward met het structurele beeld van de (herverdeel-)effecten.

Om de volgende redenen kan het beeld van de uitkomsten van de uitname in 1997 voor individuele gemeenten afwijken van een meerjarig gemiddeld beeld:

- het betreft een onderzoek naar de uitgaven op basis van de rekeningen 1997. Door allerlei ontwikkelingen kan dit beeld zich in latere jaren wijzigen. In algemene zin vormen met name taakmutaties en accessen in dit verband een aandachtspunt;
- een relatief groot deel van de BTW heeft te maken met investeringen en projecten in de sfeer van (groot) onderhoud/vervanging van infrastructuur (wegen/water, riolering, bodemsanering). Ook in de sfeer van huisvesting kunnen soms forse investeringen relevant zijn (bijvoorbeeld nieuw gemeentehuis). Het investeringsvolume (de initiële uitgaven) tussen rekeningjaren kan daarbij relatief fors fluctueren. Dit betekent dat ook de BTW-component tussen individuele jaren duidelijk kan fluctueren. Een dergelijk beeld geldt overigens ook voor provincies;
- tussen de jaren kan het bestedingspatroon van gemeenten zich wijzigen en daarmee de omvang van de relevante BTW-component. Dit kan zowel het geval zijn wanneer via de vrije bestedingsruimte geldstromen tussen taakgebieden met veel/weinig BTW veranderen, maar ook door een gewijzigd beleid ten aanzien van al of niet uitbesteden van bepaalde werkzaamheden.

3.7.2 gemiddeld lagere afwijkingen in meerjarig perspectief

In één bepaald jaar kunnen zich tussen individuele gemeenten in principe om de volgende redenen verschillen voordoen in de omvang van de feitelijke BTW:

- (incidentele) verschillen in de omvang van investeringen/projecten;
- verschillen in de mate van uitbesteden van activiteiten (zelf doen versus uitbesteden);
- verschillen in bestedingspatronen. Het kan daarbij zowel gaan om een afwijkend absoluut uitgavenniveau, maar ook om een afwijkende bestedingsrichting (relatief erg veel uitgaven op taakgebieden met weinig of juist veel BTW-relevantie).

In meerjarig opzicht is de verwachting dat de gemiddelde afwijkingen tussen uitneemformule en BTW-uitgaven lager zullen uitvallen dan het eenmalige verschil in een bepaald jaar.

Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat de grootste individuele afwijkingen in het onderzoeksjaar samenhangen met (zowel positieve als negatieve) verschillen in het investeringsvolume. Dit investeringsvolume kan voor in individuele gemeenten sterk fluctueren tussen opeenvolgende jaren, maar vertoont gemiddeld over een aantal jaren bezien een stabiel beeld. Dit wordt bevestigd door het gegeven dat binnen allerlei typen van vergelijkbare gemeenten zowel individuele hoge als lage BTW-bedragen worden aangetroffen.

De relevantie van de verwachting dat er in meerjarig opzicht een beperkter afwijkingsbeeld relevant zal zijn voor individuele gemeenten, kan worden geïllustreerd door in te zoomen op de groepen gemeenten met de grootste positieve en negatieve afwijkingen tussen de feitelijke BTW en de uitneemformule. Daarbij is nagegaan welk deel van de feitelijke BTW uit de kapitaaldienst afkomstig is:

- voor alle gemeenten met een negatief verschil van 10 gulden of meer is de gemiddelde totale BTW (exclusief Reiniging) circa 68 gulden per inwoner. Hiervan is circa 22 gulden per inwoner afkomstig van de kapitaaldienst;
- voor alle gemeenten met een positief verschil van 10 gulden of meer is de gemiddelde totale BTW (exclusief Reiniging) circa 117 gulden per inwoner. Hiervan is circa 58 gulden per inwoner afkomstig van de kapitaaldienst.

Combineren we deze beide uitkomsten dan blijkt dat het grootste deel van het verschil van circa 49 gulden per inwoner (68 versus 117 gulden per inwoner) in de totale omvang van de BTW tussen de laagst en hoogst scorende groepen gemeenten samenhangt met het verschil in de omvang van de BTW op de kapitaaldienst, namelijk circa 36 gulden per inwoner (21 versus 57 gulden per inwoner). Het overige deel van het verschil (circa 13 gulden per inwoner) is minder dan de totale bandbreedte tussen –10 en +10 gulden per inwoner.

Opgemerkt dient te worden dat uit deze illustratie niet kan worden geconcludeerd dat alle verschillen in de omvang van de kapitaaldienst samenhangen met fluctuaties tussen de jaren, maar wel dat het erg aannemelijk is dat de verschillen in meerjarig opzicht duidelijk lager zullen uitvallen dan in de ‘momentopname’ van het onderzoeksjaar.

Uit een vergelijking van de structuurkenmerken blijkt bovendien dat er sprake is van een vergelijkbare gemiddelde structuur (zowel in fysiek, sociaal als regionaal opzicht) in beide groepen (met een relatief hoog respectievelijk laag feitelijke BTW-niveau ten opzichte van de uitneemformule in 1997).

3.7.3 conclusie en aanbevelingen

Uit de verkenningen blijkt dat het aannemelijk is dat er in meerjarig opzicht sprake zal zijn van (duidelijk) kleinere verschillen tussen uitname en feitelijke BTW ten opzichte van het spreidingsbeeld in het onderzoeksjaar 1997, omdat de effecten van incidentele pieken/dalen in de omvang van investeringen/projecten dan kleiner zijn.

Dit laat overigens onverlet dat er in meerjarig opzicht ook verschillen tussen gemeenten kunnen/zullen blijven bestaan als gevolg van andere keuzes rond het al/niet uitbesteden van werkzaamheden en keuzes ten aanzien van de omvang en richting van de bestedingen.

Tegen deze achtergrond worden de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- het lijkt voor de hand te liggen om te werken met een onderbandbreedte vanuit een meerjarig perspectief;
- het is van belang om nader inzicht te krijgen in de relevantie van de fluctuaties in de feitelijke BTW op grond van schommelingen in het niveau van investeringen/projecten tussen jaren en de betekenis daarvan in meerjarig perspectief. Deze werkzaamheden kunnen worden ondergebracht in een actualiseringstraject.

4 Uitneemformule Provinciefonds

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitneemformule voor het Provinciefonds gepresenteerd.

Op basis van de (verschillen-)analyse van de uit te nemen BTW van provincies is een uitneemformule bepaald die de volgende kenmerken heeft:

- hij is afgestemd op het basisjaar 1997;
- hij strekt zich uit tot alle provincies;
- hij heeft betrekking op alle clusters;
- de uitneemformule is afgestemd op de werking van het herziene Provinciefonds, zoals dat met ingang van 1998 is ingevoerd.

indeling hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat de volgende onderwerpen:

- de totale omvang van het uit het Provinciefonds uit te nemen BTW-bedrag (paragraaf 4.2);
- een overzicht van de belangrijkste kenmerken per cluster die achter de uitneemformule schuilgaan (paragraaf 4.3);
- de voorgestelde totale uitneemformule Provinciefonds voor het niveau 1997 (paragraaf 4.4);
- een overzicht van de uitkomsten per provincie (paragraaf 4.5).

4.2 Totale omvang van het voor BTW-compensatie uit het Provinciefonds uit te nemen bedrag

Met behulp van de analyses per cluster is zo goed mogelijk bepaald wat de totale omvang van de feitelijke relevante BTW-component in 1997 voor alle provincies is geweest. Het totale bedrag is ongeveer 190 miljoen gulden. De uitneemformule dient op dit bedrag te zijn afgestemd (behoudens actualisatie voor ontwikkelingen na 1997 tot aan het jaar van invoering).

4.3 Overzicht per cluster van de belangrijkste kenmerken van de uitname

4.3.1 overzichtstabel 4.1

In tabel 4.1 wordt per cluster een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van de uitname uit het Provinciefonds op basis van de provinciale rekeningen 1997.

In tabel 4.1 wordt voor elke cluster in een aantal kolommen achtereenvolgens de volgende informatie weergegeven:

- de naam van het cluster;
- de omvang van het totale cluster in het Provinciefonds in guldens per inwoner;
- relevante specifieke uitkeringen;
- relevante gemeenschappelijke regelingen;
- het gemiddelde relevante BTW-bedrag in guldens per inwoner in 1997;
- het gemiddelde relevante BTW-bedrag in procenten van de ijkpuntformule;
- eventuele ijkpuntonderdelen die evident meer of minder relevant zijn voor de uitneemformule.

Tabel 4.1 Overzicht belangrijkste bevindingen per cluster Provinciefonds 1997

| cluster | ijkpuntscore in guldens per inwoner | relevante (substantiële) specifieke uitkering | relevante (substantiële) gemeenschappelijke regeling | gemiddeld relevant BTW-bedrag per inwoner | BTW-bedrag in % ijkpunt | opmerkingen t.a.v. specifieke onderdelen ijkpuntformule |
|-----------------|---|--|---|--|-------------------------------|---|
| Bestuur | 16 | | | 0,6 | 4% | |
| Infrastructuur | 72 | | | 6,7 | 9% | wegkilometers: meer oppervlakte land: meer inwoners: minder |
| Water en Milieu | 21 | bodemsanering | milieutaken | 3,6 | 17% | |
| Ruimte | 32 | | recreatieschappen | 1,0 | 3% | |
| Voorzieningen | 37 | | | 0,2 | 1% | |
| Middelen | -19 | | | 0,0 | 0% | |
| TOTAAL | 160 | | | 12,1 | 8% | |

Als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

4.3.2 bevindingen naar aanleiding van tabel 4.1

Tabel 4.1 laat zien dat er bij de provincies voor 1997 een voor uitname uit het Provinciefonds relevant BTW-bedrag is gevonden van ruim 12 gulden per inwoner (circa 190 miljoen gulden).

De relatieve omvang van de gevonden relevante BTW-uitgaven loopt (in procenten van het ijkpunt) tussen de clusters aanzienlijk uiteen. Met name bij de clusters Infrastructuur en Water en Milieu is relatief veel BTW gevonden. Dit hangt samen met het gegeven dat bij deze clusters verhoudingsgewijs veel wordt uitbesteed.

Het relatief hoge percentage BTW bij het cluster Water en Milieu hangt ook samen met het niveau van de bruto-uitgaven. Voor deze uitgaven zijn niet alleen de inkomsten uit het Provinciefonds relevant, maar ook andere substantiële geldstromen (leges en specifieke uitkeringen, waaronder die in het kader van bodemsanering).

4.3.3 relatie met ijkpuntformules

Bij de vormgeving van de uitneemformules is gebruik gemaakt van de bestaande ijkpuntformules per taakgebied (cluster), die tezamen de verdeling van het (herziene) Provinciefonds bepalen. We lichten in dit verband de drie volgende aspecten nader toe:

- afstemming niveau uitneemformules op feitelijke BTW-omvang per cluster;
- uitneemformules die in hun structuur de ijkpuntformules volgen;
- uitneemformules waarvoor de structuur is aangepast ten opzichte van de ijkpuntformules.

afstemming niveau uitneemformules op feitelijke BTW-omvang per cluster

In het algemeen is de uitname afgestemd op de relevante verdeelmaatstaven per cluster en hun relatieve gewichten binnen de betreffende ijkpuntformule. Met de uitneemformules wordt per cluster exact het gevonden BTW-bedrag voor het betreffende cluster uitgenomen. Voor alle clusters wordt via de afstemming van de gewichten van de relevante verdeelmaatstaven op het niveau van de feitelijk gevonden totale BTW-bedragen, rekening gehouden met sterke verschillen in de relatieve betekenis voor het uit te nemen BTW-bedrag tussen clusters. Daarbij aansluitend hebben de fysieke maatstaven in het algemeen een groter gewicht in de uitname gekregen dan hun aandeel in het Provinciefonds.

Deze afstemming op het feitelijke BTW-niveau per cluster heeft twee belangrijke voordelen ten opzichte van het werken met één algemeen kortingspercentage:

- tussen typen gemeenten wordt een betere afstemming bereikt tussen de uitname en de relevante feitelijke BTW-patronen (dit voorkomt onnodige structurele herverdeel-effecten);
- in dynamisch opzicht:
 - enerzijds volgt de uitneemformule de ontwikkelingen in structuurkenmerken per gemeente;
 - anderzijds kunnen allerlei aanpassingen veel beter worden verwerkt. Bij relevante taakmutaties kan rekening worden gehouden met uiteenlopende BTW-relevantie tussen clusters. Hetzelfde geldt voor effecten van wetswijzigingen (bijvoorbeeld verandering van BTW-percentages).

uitneemformules die de structuur van de ijkpuntformules volgen

Het is op zich plausibel dat voor veel taakgebieden dezelfde set verdeelmaatstaven en hun onderlinge gewichtsverhouding gebruikt kan worden voor de uitneemformule als voor de ijkpuntformule. Het feit dat het te honoreren BTW-patroon (afgezien van het absolute

niveau) lijkt op het totale netto-uitgavenpatroon (waarop de ijkpuntformules zijn gebaseerd) heeft te maken met vergelijkbare aspecten als bij gemeenten (zie paragraaf 3.3.3).

uitneemformules met aangepaste structuur

Daarnaast zijn voor de uitname binnen één cluster nog verdere verfijningen aangebracht, door bepaalde structuurkenmerken meer of minder gewicht toe te kennen. Dit hangt samen met het feit dat ook het BTW-patroon binnen dit taakgebied op onderdelen uiteenloopt. Voor het Provinciefonds gaat het om het cluster Infrastructuur. Binnen dit cluster hangt het grootste deel van de gevonden BTW samen met de omvang van het wegennet (aanleg en onderhoud van wegen). Aangezien het BTW-aandeel hiervan relatief groter is dan van de overige onderdelen binnen het cluster Infrastructuur, is het (relatieve) gewicht van de maatstaven die samenhangen met aanleg en onderhoud van het wegennet (kilometers weglengte en oppervlakte land) met 50% verhoogd ten koste van de maatstaf inwoners.

4.4 Voorstel totale uitneemformule Provinciefonds 1997

4.4.1 uitneemformule

Op basis van de analyses per cluster is er een voorstel voor een totale uitneemformule 1997 tot stand gekomen. Deze formule is integraal opgenomen in bijlage E. De totale formule is per cluster opgebouwd.

De uitneemformules per cluster zijn geformuleerd in termen van verdeelmaatstaven²⁵ uit het herziene Provinciefonds (inclusief uitkeringsfactor) voor 1997 en zien er als volgt uit:

uitneemformule Bestuur

$$\{361.802,64 + (0,29 \times \text{INWO}) + (0,06 \times \text{INWO_vloer})\}$$

uitneemformule Infrastructuur

$$\{15.317,71 - (0,16 \times \text{INWO}) + (0,01 \times \text{INWO_vloer}) + (1,64 \times \text{INWO_sted}) + (0,07 \times \text{INWO_land}) + (9,58 \times \text{LAND}) + (3,71 \times \text{BIWA}) + (8.472,63 \times \text{WEGKMS})\}$$

uitneemformule Water en Milieu

$$\{100.006,90 + (1,77 \times \text{INWO}) + (0,17 \times \text{INWO_vloer}) + (1,04 \times \text{INWO_sted}) - (0,18 \times \text{INWO_land}) + (2,43 \times \text{LAND}) + (0,82 \times \text{BIWA}) - (0,09 \times \text{GROEN}) - (154,55 \times \text{WEGKMS}) + (145,52 \times \text{ELECTR})\}$$

uitneemformule Ruimte

$$\{(0,25 \times \text{INWO}) + (0,24 \times \text{INWO_vloer}) + (0,24 \times \text{INWO_sted}) + (0,44 \times \text{LAND}) + (1,01 \times \text{BIWA}) + (1,27 \times \text{GROEN})\}$$

uitneemformule Voorzieningen

$$\{5.850,28 + (0,02 \times \text{INWO}) + (0,07 \times \text{INWO_vloer}) + (0,01 \times \text{INWO_sted}) + (0,24 \times \text{INWO_land}) + (0,08 \times \text{LAND})\}$$

25) De gewichten zijn bepaald op grond van de volumina van de maatstaven zoals die staan vermeld in de septembercirculaire Provinciefonds 1997, bijlage 2.1.

4.4.2 legenda maatstaven uitneemformule Provinciefonds 1997

Hieronder worden de in de uitneemformules gehanteerde afkortingen van verdeelmaatstaven nader toegelicht.

| | | |
|------------|---|--|
| INWO | = | aantal inwoners |
| INWO_vloer | = | aantal inwoners met een minimum van 640.000 |
| INWO_sted | = | aantal inwoners in stedelijke gebieden |
| INWO_land | = | aantal inwoners in landelijke gebieden (met een maximum van 607.000) |
| LAND | = | aantal hectaren land |
| WATER | = | aantal hectaren water |
| GROEN | = | aantal hectaren groen |
| WEGKMS | = | aantal gewogen kilometers weglengte |
| ELECTR | = | elektriciteitsverbruik |

4.5 Overzicht uitkomsten per provincie

4.5.1 inleiding

Bij de presentatie van de uitkomsten per provincie voor het jaar 1997 is het van belang te benadrukken dat er in het onderzoeksjaar op onderdelen sprake is van een momentopname. Dit hangt samen met het feit dat tussen de jaren sprake kan zijn van wisselende uitgavenniveaus, met name in de sfeer van projecten/investeringen.

Doordat over meerdere waarnemingen per type provincie kan worden beschikt en er in de verschillenanalyse ook navraag is gedaan naar incidentele elementen in uitgavenniveaus bij provincies kan de uitneemformule in structurele zin toch goed worden bepaald.

De werking van de uitneemformules dient dan ook per cluster en per type provincie — net als overigens de gehele systematiek van het Provinciefonds — te worden gezien vanuit een meerjarig gemiddeld beeld.

In het onderstaande worden de uitkomsten per provincie als volgt gepresenteerd. In paragraaf 4.5.2 wordt het eenmalige verschil in het onderzoeksjaar 1997 tussen de uitneemformule en de feitelijke BTW-component aangegeven. In paragraaf 4.5.3 wordt nader ingegaan op de dynamiek in de uitgaven tussen de jaren en de betekenis hiervan voor de meer structureel te verwachten herverdeeleeffecten.

4.5.2 eenmalig verschil in onderzoeksjaar

In tabel 4.2 is per provincie het verschil tussen de feitelijk bepaalde relevante BTW-component en de uitneemformule in 1997 weergegeven. In de tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: het verschil uitgedrukt in guldens per inwoner;
- kolom 2: het verschil in procenten van de totale score op de uitgavenijpunten (exclusief uitkeringsfactor);
- kolom 3: bij de relatief grootste afwijkingen (meer dan 1% van de totale score op de uitgavenijpunten) is aangegeven in welk cluster de belangrijkste verklaring voor dit verschil is gelegen.

Tabel 4.2 Eenmalige verschil feitelijke BTW en uitneemformule per provincie voor 1997 in gulden per inwoner en in procenten totaal uitgavenijkpunten.

| provincie | verschil feitelijke BTW 1997 t.o.v. uitneemformules | | cluster belangrijkste verklaring verschil |
|-----------|---|--------------------------------|---|
| | in gulden per inwoner | in procenten uitgavenijkpunten | |
| 1 | -3 | -1,8% | infrastructuur |
| 2 | -3 | -1,5% | infrastructuur |
| 3 | -2 | -1,3% | water en milieu |
| 4 | -3 | -0,9% | |
| 5 | -2 | -0,6% | |
| 6 | -1 | -0,2% | |
| 7 | -0 | -0,2% | |
| 8 | +1 | +0,4% | |
| 9 | +1 | +0,4% | |
| 10 | +3 | +1,9% | infrastructuur |
| 11 | +5 | +2,0% | water en milieu |
| 12 | +4 | +2,1% | water en milieu |

bevindingen op basis van tabel 4.2:

- de verschillen tussen de feitelijk gevonden BTW en de uitneemformules lopen tussen provincies uiteen van –3 tot +5 gulden per inwoner;
- voor de helft van de provincies bedraagt het verschil tussen de feitelijk gevonden BTW en de uitneemformules minder dan 1 procent van het totaal van de uitgavenijkpunten. In de overige provincies bedraagt het verschil 1 à 2 procent.

4.5.3 herverdeeleffecten in meerjarig perspectief

Het eenmalige verschil in het onderzoeksjaar tussen de feitelijke BTW-component en de uitneemformule mag niet worden verward met het juiste beeld van de structurele herverdeeleffecten.

Om de volgende redenen kan het beeld van de uitkomsten van de uitname in 1997 voor individuele provincies afwijken van een meerjarig gemiddeld beeld:

- het betreft een onderzoek naar de uitgaven op basis van rekeningen 1997. Door allerlei ontwikkelingen kan dit beeld zich in latere jaren wijzigen. In algemene zin vormen met name taakmutaties en accessen in dit verband een aandachtspunt;
- een relatief groot deel van de BTW heeft te maken met projecten en investeringen in de sfeer van (groot) onderhoud/vervanging van infrastructuur en water en milieu (wegen, bodemsanering). Ook in de sfeer van huisvesting kunnen soms forse investeringen relevant zijn (bijvoorbeeld nieuw provinciehuis). Het investeringsvolume (de initiële uitgaven) in een bepaald rekeningjaar kan daarbij relatief fors fluctueren. Dit betekent dat ook de BTW-component tussen individuele jaren duidelijk kan fluctueren. Een dergelijk beeld geldt overigens ook voor gemeenten;
- bij provincies is er sprake van een relatief groot deel van ‘eigen’ algemene inkomsten. Behalve de inkomsten uit MRB (opcenten houderschapsbelasting) zijn er ook relatief meer overige eigen middelen (OEM) dan bij gemeenten.

Tegen deze achtergrond bestaat ook de indruk dat provincies relatief gemakkelijk bepaalde uitgavenstromen tussen diverse aandachtsgebieden/taakgebieden verleggen. Hierdoor kan in het ene jaar meer geld worden besteed aan activiteiten met een substan-

tiële BTW-component, terwijl in een ander jaar dit veel minder het geval is. Dit leidt er toe dat tussen jaren wisselende BTW-volumes kunnen worden aangetroffen.

In meerjarig opzicht is de verwachting dat de gemiddelde afwijkingen tussen uitneemformule en BTW-uitgaven lager zullen uitvallen dan het eenmalige verschil in een bepaald jaar, met name omdat investeringsvolumes over een langere periode een stabiel patroon zullen laten zien.

Deze verwachting wordt ondersteund door een analyse van de belangrijkste oorzaken die schuilgaan achter de grootste afwijkingen in tabel 4.2. De grootste verschillen (zowel positief als negatief) tussen feitelijke BTW en uitneemformules zijn gevonden bij de clusters Infrastructuur en Water en Milieu. Het betreft hier met name clusters waar zich bij uitstek veel tijdelijke effecten (pieken/dalen) voordoen als gevolg van wisselende investeringsvolumes bij Infrastructuur en speciale projecten (bodemsanering) bij Water en Milieu. Navraag bij de bij provincies bevestigt dat zich in het onderzoeksjaar met name op deze taakgebieden dergelijke pieken/dalen hebben voorgedaan.

4.5.4 relevantie onderbandbreedte

algemeen

Bij de in werking treding van het BTW-compensatiefonds wordt gedacht aan het (tijdelijk) werken met een onderbandbreedte. Provincies waarvan de feitelijke BTW in een bepaald jaar lager is dan deze onderbandbreedte zouden dan een (aanvullende) compensatie ontvangen.

Ter illustratie zijn de mogelijke effecten berekend van het hanteren van een onderbandbreedte van 1 procent van de uitgavenmaatstaven. Dit betekent dat het feitelijke BTW-bedrag van een provincie meer dan 1 procent van de totale score van deze provincie op de uitgavenmaatstaven van het Provinciefonds onder het niveau van de uitneemformule moet liggen om voor aanvullende compensatie in aanmerking te komen.

uitkomsten Provincies in 1997 bij bandbreedte van 1% van uitgavenmaatstaven

Het potentiële negatieve effect onder de bandbreedte kan worden berekend door de feitelijke BTW te vergelijken met de uitkomst van de uitneemformules uit het Provinciefonds, waarbij tegelijkertijd een bandbreedte wordt gehanteerd.

Bij het hanteren van een onderbandbreedte van 1% (in termen van de uitgavenmaatstaven van het Provinciefonds) zou het in 1997 een totaalbedrag van ruim 5 miljoen gulden betreffen.

Om de gevoeligheid te toetsen voor eventuele asymmetrische patronen tussen provincies (deze zijn bijvoorbeeld niet evengroot qua inwonertal) is een berekening gemaakt voor de situatie dat alle plussen en minnen zouden worden omgedraaid (de positieve uitschieters in 1997 zijn wat groter dan de negatieve). Dan blijkt dat een bandbreedte van 1% een bedrag van circa 8 miljoen zou betekenen.

uitkomsten 1997 zijn momentopname

Deze bedragen zijn gebaseerd op de situatie in 1997. In een feitelijk jaar na invoering kan het patroon er anders uitzien. De feitelijke totale omvang van de relevante BTW voor alle provincies is daarbij minder van belang, indien er (zoals voorgenomen) een adequate totaaltrim wordt uitgevoerd op de feitelijke relevante bedragen in het jaar van invoering.

Indien echter de (maximale) spreiding in het BTW-patroon tussen provincies toeneemt (en individuele provincies meer van het gemiddelde gaan afwijken) kunnen de relevante bedragen onder de onderbandbreedte ten opzichte van de situatie in 1997 oplopen.

Indien de (maximale) spreiding verder afneemt en provincies een meer gemiddeld BTW-patroon gaan vertonen kunnen de bedragen onder de onderbandbreedte lager uitvallen dan in 1997.

4.5.5 conclusie en aanbevelingen

Uit de verkenningen blijkt dat het aannemelijk is dat er in meerjarig opzicht sprake zal zijn van kleinere verschillen tussen uitname en feitelijke BTW ten opzichte van het spreidingsbeeld in het onderzoeksjaar 1997, omdat de effecten van incidentele pieken/dalen in de omvang van investeringen/projecten dan kleiner zijn.

Dit laat overigens onverlet dat er in meerjarig opzicht ook verschillen tussen provincies kunnen/zullen blijven bestaan als gevolg van andere keuzes rond het al/niet uitbesteden van werkzaamheden en keuzes ten aanzien van de omvang en richting van de bestedingen.

Tegen deze achtergrond kan worden aanbevolen om bij de actualisering niet alleen aandacht te besteden aan taakmutaties, maar ook aan de algemene dynamiek in de bestedingsrichting van provincies.

Bijlagen

A Overzicht typering functies Gemeentefonds ingedeeld naar clusters

In de onderstaande tabel zijn de CV-functies²⁶ ingedeeld naar clusters, waarbij per functie de relevantie voor de uitname ten behoeve van het BTW-compensatiefonds wordt aangegeven.

Bij de indeling van de CV-functies is zo goed mogelijk aangesloten bij de wetgeving die ten grondslag ligt aan het BTW-compensatiefonds voor zover de beschikbare informatie dat toeliet. Dit betekent dat op onderdelen soms niet exact de wet kon worden gevolgd bij de feitelijke afsplitsing van relevante uitgaven. De onderstaande tabel is dan ook niet te gebruiken als *checklist* voor het bepalen van wel en niet bij het BTW-compensatiefonds te declareren uitgaven.

| functie | omschrijving | geheel relevant | alleen algemene ambtelijke (beleids-) capaciteit relevant | niet relevant |
|--------------------------------|---|-----------------|---|---------------|
| Cluster Bestuursorganen | | | | |
| 001 | Bestuursorganen (deels) | x | | |
| Cluster Bevolkingszaken | | | | |
| 003 | Burgerzaken | x | | |
| Cluster Openbare Orde | | | | |
| 110 | Politie | x | | |
| 120 | Brandweer | x | | |
| 140 | Overige beschermende maatregelen | x | | |
| Cluster Wegen en Water | | | | |
| 210 | Wegen, straten en pleinen | x | | |
| 211 | Verkeersmaatregelen te land | x | | |
| 213 | Overig vervoer te land | | x | |
| 214 | Parkeren exclusief parkeergarages | x | | |
| | waarvan parkeergarages | | | x |
| 221 | Binnenhavens en waterwegen exclusief binnenhavens | x | | |
| | waarvan binnenhavens | | | x |
| 222 | Verkeersmaatregelen te water | x | | |

26) Aansluitend bij de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften.

| functie | omschrijving | geheel relevant | alleen algemene ambtelijke (beleids-) capaciteit relevant | niet relevant |
|---------------------|---|-----------------|---|---------------|
| 223 | Veerdiensten | | | x |
| 224 | Overig vervoer te water | x | | |
| 240 | Waterkering, afwatering en landaanwinning | x | | |
| Cluster Zorg | | | | |
| 420 | Openbaar basisonderwijs | | x | |
| 421 | Bijzonder basisonderwijs | | x | |
| 430 | Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs | | x | |
| 431 | Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs | | x | |
| 440 | Openbaar algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs | | x | |
| 441 | Bijzonder algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs | | x | |
| 450 | Openbaar lager en/of middelbaar beroepsonderwijs | | x | |
| 451 | Bijzonder lager en/of middelbaar beroepsonderwijs | | x | |
| 460 | Openbaar scholengemeenschappen | | x | |
| 461 | Bijzonder scholengemeenschappen | | x | |
| 470 | Openbaar hoger onderwijs | | x | |
| 471 | Bijzonder hoger onderwijs | | x | |
| 480 | Gemeenschappelijke baten/lasten van het onderwijs exclusief onderwijsinspectie en leerplichtwet | | x | |
| | waarvan onderwijsinspectie en leerplichtwet | x | | |
| 482 | Volwasseneneducatie | | x | |
| 611 | Werkgelegenheid exclusief WSW | x | | |
| | waarvan WSW | | x | |
| 613 | Overige sociale zekerheidsregelingen | | x | |
| 620 | Maatschappelijke begeleiding en advies exclusief verstrekkingen WVG | | x | |
| | waarvan verstrekkingen WVG | | | x |
| 630 | Sociaal-cultureel werk | | x | |
| 640 | Bejaardenoorden | | x | |
| 641 | Overige tehuizen | | x | |
| 650 | Kinderdagopvang | | x | |
| 651 | Dagopvang gehandicapten | | x | |
| 710 | Basisgezondheidszorg | | x | |

| functie | omschrijving | geheel relevant | alleen algemene ambtelijke (beleids-) capaciteit relevant | niet relevant |
|--|--|-----------------|---|---------------|
| 711 | Ambulancevervoer | | x | |
| 712 | Verpleeginrichtingen | | x | |
| 713 | Overige volksgezondheid | | x | |
| Cluster Sociale Dienst/Bijstand | | | | |
| 610 | Bijstandsverlening | x | | |
| 612 | Inkomensvoorziening | x | | |
| Cluster Oudheid | | | | |
| 541 | Oudheidkunde/musea exclusief monumentenzorg, historische archieven en gratis musea waarvan monumentenzorg, historische archieven en gratis musea | x | | x |
| Cluster Kunst en ontspanning | | | | |
| 510 | Bibliotheekwerk | | x | |
| 511 | Vormings- en ontwikkelingswerk | | x | |
| 530 | Sport exclusief groene velden | | x | |
| 540 | Kunst | | x | |
| 580 | Overige recreatieve voorzieningen | | x | |
| Cluster Reiniging | | | | |
| 721 | Afvalverwijdering en afvalverwerking exclusief huishoudelijk afval waarvan verwijdering en verwerking huishoudelijk afval | x | | x |
| Cluster Riolering | | | | |
| 722 | Riolering en waterzuivering | x | | |
| Cluster Fysiek Milieu | | | | |
| 723 | Milieubeheer | x | | |
| Cluster Groen | | | | |
| 530 | Sport (groene velden) | | x | |
| 550 | Natuurbescherming | x | | |
| 560 | Openbaar groen en openlucht recreatie exclusief jachthavens, kampeertreinen en niet gratis toegankelijke recreatieterreinen waarvan jachthavens, kampeertreinen en niet gratis toegankelijke recreatieterreinen | x | | x |
| 724 | Lijkbezorging | | x | |

| functie | omschrijving | geheel relevant | alleen algemene ambtelijke (beleids-) capaciteit relevant | niet relevant |
|---------------------------------------|---|-----------------|---|---------------|
| Cluster VHROSV | | | | |
| 810 | Ruimtelijke ordening | x | | |
| 820 | Woningbouwexploitatie/woningbouw | | x | |
| 821 | Stads- en dorpsvernieuwing | x | | |
| 822 | Overige volkshuisvesting exclusief verstrekkingen WVG waarvan verstrekkingen WVG | x | | x |
| Cluster Algemene ondersteuning | | | | |
| 002 | Bestuursondersteuning (deels) | x | | |
| 920 | Belastingen | x | | |
| 921 | Algemene uitkeringen | | x | |
| 922 | Algemene baten en lasten | x | | |
| 990 | Saldo van kostenplaatsen | x | | |
| Cluster Overige eigen middelen | | | | |
| 212 | Openbaar vervoer exclusief aanleg en onderhoud infrastructuur waarvan aanleg en onderhoud infrastructuur | x | | x |
| 220 | Zeehavens | | | x |
| 230 | Luchtvaart | | | x |
| 310 | Handel en ambacht | | x | |
| 320 | Industrie | | x | |
| 330 | Nutsbedrijven | | | x |
| 340 | Agrarische productie en ontginning | | | x |
| 341 | Overige agrarische zaken, jacht en visserij | | x | |
| 720 | Slachthuizen | | | x |
| 830 | Bouwgrondexploitatie exclusief niet-kostendekkende plannen waarvan niet-kostendekkende plannen | x | | x |
| 911 | Geldleningen | x | | |
| 913 | Beleggingen | x | | |

B Typering functies Provinciefonds ingedeeld naar clusters

In de onderstaande tabel zijn de CV-functies²⁷ ingedeeld naar clusters, waarbij per functie de relevantie voor de uitname ten behoeve van het BTW-compensatiefonds wordt aangegeven.

Bij de indeling van de CV-functies is zo goed mogelijk aangesloten bij de wetgeving die ten grondslag ligt aan het BTW-compensatiefonds voor zover de beschikbare informatie dat toeliet. Dit betekent dat op onderdelen soms niet exact de wet kon worden gevolgd bij de feitelijke afsplitsing van relevante uitgaven. De onderstaande tabel is dan ook niet te gebruiken als *checklist* voor het bepalen van wel en niet bij het BTW-compensatiefonds te declareren uitgaven.

| functie | omschrijving | geheel relevant | alleen algemene ambtelijke (beleids-) capaciteit relevant | niet relevant |
|--------------------------------|---|-----------------|---|---------------|
| Cluster Bestuursorganen | | | | |
| 1.0 | Provinciale Staten | x | | |
| 1.1 | Gedeputeerde Staten | x | | |
| 1.2 | Kabinetszaken | x | | |
| 1.3 | Bestuurlijke organisatie | x | | |
| 1.4 | Financieel toezicht gemeenten | x | | |
| 1.5 | Uitvoering overige wettelijke regelingen | x | | |
| 1.6 | Overige algemeen-bestuurlijke zaken | x | | |
| 1.7 | Overige baten en lasten, exclusief werk ten behoeve van derden waarvan werk ten behoeve van derden | x | | x |
| 2.0 | Openbare orde en veiligheid algemeen | x | | |
| 2.1 | Burgerlijke verdediging | x | | |
| 2.2 | Overige beschermende maatregelen | x | | |
| Cluster Infrastructuur | | | | |
| 3.0 | Verkeer en vervoer algemeen, exclusief werk ten behoeve van derden waarvan werk ten behoeve van derden | x | | x |

27) Aansluitend bij de provinciale comptabiliteitsvoorschriften.

| functie | omschrijving | geheel relevant | alleen algemene ambtelijke (beleids-) capaciteit relevant | niet relevant |
|--------------------------------|---|-----------------|---|---------------|
| 3.1 | Landwegen, exclusief werk ten behoeve van derden waarvan werk ten behoeve van derden | x | | x |
| 3.2 | Boot- en veerdiensten | | | x |
| 3.3 | Waterwegen, exclusief exploitatie havens waarvan exploitatie havens | x | | x |
| 3.4 | Vervoer | x | | |
| 4.0 | Waterhuishouding (droog) | x | | |
| 4.1 | Waterschapsaangelegenheden | x | | |
| 4.2 | Waterkeringen | x | | |
| 4.5 | Landaanwinning | x | | |
| 6.1 | Recreatie (fietspaden) | x | | |
| Cluster Water en Milieu | | | | |
| 4.0 | Waterhuishouding (nat) | x | | |
| 4.3 | Kwantitatief beheer oppervlaktewater | x | | |
| 4.4 | Kwantitatief beheer grondwater | x | | |
| 5.0 | Milieubeheer algemeen | x | | |
| 5.1 | Kwalitatief beheer oppervlaktewater | x | | |
| 5.2 | Kwalitatief beheer grondwater en bodem, exclusief uitbaggeren havens waarvan uitbaggeren havens | x | | x |
| 5.3 | Bestrijding luchtverontreiniging | x | | |
| 5.4 | Bestrijding geluidhinder | x | | |
| 5.5 | Vergunningverlening en handhaving | x | | |
| Cluster Ruimte | | | | |
| 5.6 | Ontgrondingen, exclusief ten behoeve van verkoop waarvan ten behoeve van verkoop | x | | x |
| 6.0 | Recreatie en natuur algemeen | x | | |
| 6.1 | Recreatie (exclusief fietspaden), exclusief niet gratis recreatieterreinen waarvan niet gratis recreatieterreinen | x | | x |
| 6.2 | Natuur, exclusief niet gratis recreatieterreinen waarvan niet gratis recreatieterreinen | x | | x |
| 7.0 | Algemene economische aangelegenheden, exclusief onderzoek ten behoeve van derden | x | | |

| functie | omschrijving | geheel relevant | alleen algemene ambtelijke (beleids-) capaciteit relevant | niet relevant |
|------------------------------|--|-----------------|---|---------------|
| | waarvan onderzoek ten behoeve van derden | | | x |
| 7.1 | Bevordering economische activiteiten, exclusief exploitatie gebieden | x | | |
| | waarvan exploitatie gebieden | | | x |
| 7.2 | Nutsvoorzieningen (exclusief participaties) | x | | |
| 7.3 | Agrarische aangelegenheden, exclusief commerciële bosbouw | x | | |
| | waarvan commerciële bosbouw | | | x |
| 9.0 | Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting algemeen | x | | |
| 9.1 | Ruimtelijke ordening | x | | |
| 9.2 | Volkshuisvesting | x | | |
| 9.3 | Stads- en dorpsvernieuwing | x | | |
| Cluster Voorzieningen | | | | |
| 8.0 | Welzijn algemeen, exclusief accommodaties | | x | |
| | waarvan accommodaties | | | x |
| 8.1 | Educatie | | x | |
| 8.2 | Lichamelijke vorming en sport | | x | |
| 8.3 | Kunst en oudheidkunde, exclusief historische archieven en monumentenzorg | | x | |
| | waarvan historische archieven en monumentenzorg | x | | |
| 8.4 | Sociaal-cultureel werk en ontwikkeling, exclusief bibliotheekcentrale | | x | |
| | waarvan bibliotheekcentrale | | | x |
| 8.5 | Maatschappelijke voorzieningen | | x | |
| 8.6 | Volksgezondheid | | x | |
| 8.7 | Ouderenzorg | | x | |
| 8.8 | Jeugdhulpverlening | | x | |
| Cluster Middelen | | | | |
| 0.0 | Kasvoorzieningen | x | | |
| 0.1 | Beleggingen | x | | |
| 0.2 | Algemene dekkingsmiddelen | x | | |
| 7.2 | Nutsvoorzieningen (participaties bedrijven) | | | x |

C Bepaling BTW-relevantie gemeenschappelijke regelingen en ‘gemeentelijke stichtingen’

C.1 Inleiding

In deze Bijlage wordt een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop voor diverse gemeenschappelijke regelingen en ‘gemeentelijke’ stichtingen de relevantie van de BTW-component is bepaald. In algemene zin kan worden opgemerkt dat aan alle steekproefgemeenten en provincies enkele algemene vragen in dit verband zijn gesteld (o.a. overzicht van alle deelnames aan gemeenschappelijke regelingen).

Voorts is er gebruik gemaakt van ondersteunende informatie over de mate van BTW-relevantie vanuit de EFLO-bestanden (relevante BTW-percentages binnen categorie ‘3.x’ per cluster).²⁸

C.2 Regionale brandweer

Voor de benadering van de relevante BTW-component van de regionale brandweerorganisaties (brandweerregio’s) zijn bij alle brandweerregio’s de rekeningen 1997 opgevraagd. Voor het grootste deel van de brandweerregio’s (zich uitstrekkend tot circa tweederde van alle inwoners van Nederland) zijn deze gegevens naar economische categorieën ‘3.x’ gecodeerd (zowel gewone dienst, kostenplaatsen als investeringen).

Belangrijke bewerkingen om tot een zo goed mogelijke indicatie van het relevante uit te nemen BTW-bedrag te komen zijn:

- alleen de economische categorieën 3.1, 3.3 en 3.4 zijn als relevant meegenomen. Op 3.0 (personeel van derden) gaat het namelijk vooral om gemeentelijk personeel dat in regionaal verband werkt (het komt voor dat de gehele regionale organisatie is opgenomen in de gemeentelijke; het kan ook gaan om de commandant of om een alarmcentrale) of om personeel uit andere regio’s (samenwerking o.a. alarmcentrales);
- voor bepaalde bedrijfsmatige werkzaamheden worden ook inkomsten/vergoedingen verkregen: met name inkomsten uit OMS (openbaar meldsysteem met speciale bedrijfsaansluitingen) zijn van belang, maar ook andere activiteiten. De hiermee verbonden uitgaven komen niet voor BTW-compensatie in aanmerking. Daarom is naar rato van de omvang van dergelijke inkomsten als percentage van de totale dekkingsmiddelen een korting op de relevante ‘3.x’ uitgaven aangebracht.

De totale relevante BTW-component voor de brandweerregio’s die op deze wijze is bepaald, betreft een bedrag van ca. 0,4 gulden per inwoner.

28) Onder andere in verband met de correcties voor 0% en 6% BTW.

C.3 WSW

De werkzaamheden die WSW-schappen verrichten voor de aangesloten gemeenten leiden voor een deel tot uitgaven die voor BTW-compensatie in aanmerking komen. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de situatie dat gemeenten het onderhoud aan openbaar groen (deels) laten verrichten door het WSW-schap waarin ze zelf deelnemen.

Uit de statistiek gemeenschappelijke regelingen van het CBS is geen duidelijke indicatie te verkrijgen van de relevante BTW-component. Dit houdt onder meer verband met het feit dat WSW-schappen allerlei ondernemerstaken verrichten, die in belangrijke mate de omvang van de uitgaven op de economische categorie '3.x' bepalen. De BTW-component hiervan moet niet worden betrokken bij de uitneemformules uit het Gemeentefonds.

Om de mogelijke betekenis van WSW-schappen op de relevante BTW-uitname in kaart te brengen, is een aantal WSW-schappen die relatief veel activiteiten verrichten in de 'cultuur-technische' sfeer met een vragenlijst benaderd. Op grond van deze verkenning (die betrekking heeft op circa 25% van alle formatie in heel Nederland) blijkt dat er een beperkt BTW-bedrag relevant is in verband met werkzaamheden in het kader van onderhoud openbaar groen voor deelnemende gemeenten. Het gaat dan om de BTW die samenhangt met de inkoop van goederen en diensten bij WSW-schappen.

Omgerekend naar heel Nederland gaat het om een bedrag van circa 0,2 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het cluster Groen.

C.4 Natuur en recreatie, milieu en gezondheidszorg

Voor een aantal gemeenschappelijke regelingen is het voor compensatie in aanmerking komende BTW-bedrag bepaald met behulp van gegevens uit CBS-statistieken waarin (op landelijk niveau) de uitgaven van gemeenschappelijke regelingen zijn geïnventariseerd²⁹;

- openbaar groen en maatschappelijke leefbaarheid: hierbij gaat het met name om gemeenschappelijke regelingen in de sfeer van recreatieschappen en natuurterreinen.

Op basis van de CBS-statistieken kan de omvang van de relevante BTW-component bij dergelijke gemeenschappelijke regelingen in de sfeer van openbaar groen³⁰ worden geïndiceerd op gemiddeld ca. 0,4 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het taakgebied Groen.

Overigens is door middel van vragenlijsten nog nagevraagd in hoeverre er sprake was van gratis toegankelijke voorzieningen, omdat bij betaalde toegang (bijvoorbeeld recreatierreinen) de BTW-component niet relevant is (ondernemersactiviteit). Gebleken is dat het in het algemeen om gratis toegankelijke voorzieningen gaat;

- milieubeheer: met behulp van de CBS-statistieken over de uitgaven van gemeenschappelijke regelingen is de omvang van de relevante BTW-uitgaven geïndiceerd op gemiddeld circa 0,4 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het taakgebied Fysiek Milieu;
- basisgezondheidszorg: ook de relevante BTW-component bij de gemeenschappelijke regelingen basisgezondheidszorg is met behulp van de CBS-statistiek geïndiceerd. Het betreft een bedrag van gemiddeld circa 0,5 gulden per inwoner. Dit bedrag is meegenomen bij de bepaling van de uitneemformule voor het taakgebied Zorg.

29) Voor 1997 op totaalniveau; voor 1995 ook naar economische categorieën.

30) In CBS statistiek: 'maatschappelijke leefbaarheid en openbaar groen'

C.5 Reiniging

Op het taakgebied Reiniging kunnen gemeenten zowel activiteiten verrichten met betrekking tot het inzamelen en verwerken van huisvuil (wel BTW-relevant) als van bedrijfsmatig afval (niet BTW-relevant).

Daarbij komen er op verschillende wijzen samenwerkingsverbanden/gemeenschappelijke regelingen voor. Gemeenten kunnen gemeenschappelijke regelingen aangaan voor het inzamelen van (huis-)vuil, voor het verwerken van (huis-)vuil of voor beide.

De CBS-statistiek met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen geeft alleen inzicht in de totale omvang van de uitgaven op economische categorieën '3.x'. Daarbij is niet bekend welk deel betrekking heeft op inzameling/verwerking van huisvuil en welk deel op bedrijfsmatig afval.

Voor het verkrijgen van nader inzicht in de BTW-relevantie zijn de volgende werkzaamheden verricht.

inzamelen

Geïnventariseerd is welke gemeenten wel/niet vanuit een gemeenschappelijke regeling/samenwerkingsverband huisvuil inzamelen. Hiervoor is er onder meer bruikbare informatie gevonden in de vorm van een overzicht van het Afval-overleg-orgaan (AOO) met betrekking tot de relevante organisatievorm van de inzameling voor vrijwel alle Nederlandse gemeenten³¹.

In aanvulling op dit overzicht is nagevraagd in hoeverre gemeenschappelijke regelingen die zich bezighouden met de inzameling van huisvuil werken vanuit eigen organisaties (alleen de inkoop-BTW relevant) of dat er alsnog een particulier bedrijf wordt ingeschakeld (BTW over uitbesteed bedrag relevant). Uit deze aanvullende inventarisatie blijkt dat het overgrote deel van de gemeenschappelijke regelingen met een eigen inzamelorganisatie werkt (zich uitstrekkend tot meer dan 85% van de huishoudens) en er slechts in een enkel geval alsnog een particulier inzamelbedrijf wordt ingeschakeld.

verwerking

Aan de verwerkingskant is een inventarisatie gehouden onder de belangrijkste afvalverwerkers (vuilverbranding, grote stortplaatsen en composteerder). Daarbij is getracht nader inzicht te krijgen in de relevante inkoop-BTW verbonden met het verwerken van het ingezamelde huisvuil van deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regelingen van de verwerkingsorganisaties. Dit is gedaan door de totale BTW-component op te vragen en het door de fiscus wel en niet verrekenbare deel hiervan. Deze vragen hebben echter tot onvoldoende bruikbare respons geleid.

dynamiek

Gebleken is dat de dynamiek van het taakgebied er toe leidt dat het gedetailleerd bepalen van de relevante BTW-component voor het centrale onderzoeksjaar 1997 nog geen goed beeld hoeft op te leveren van de situatie in recentere jaren. De keuze van gemeenten om al/niet via een gemeenschappelijke regeling/samenwerkingsverband het huisvuil in te zamelen en/of te verwerken kan zich per jaar wijzigen. Dit vloeit ook voort uit de voortschrijdende verzelfstandiging van bedrijven en het meer voor de markt gaan werken (indien de volledige zeggenschap niet in handen van de deelnemende gemeenten ligt is fiscaal een andere situatie relevant). Daarnaast is van belang dat de bepaling van de relevante BTW-component bij met name vuilverwerkers gecompliceerd is, omdat ondernemers- en overheidsactiviteiten met elkaar vermengd zijn.

31) Bron: 'Beschrijving afvalinzamelmarkt', Informatiecentrum Preventie en Hergebruik, onderdeel Afval Overleg Orgaan, Utrecht, oktober 1999.

In overleg met de opdrachtgever/begeleidingscommissie van het onderzoek is daarom besloten om geen verdere energie te steken in de bepaling van de relevante BTW-component voor het jaar 1997, maar dat er beter in het kader van een actualisering gewerkt kan worden aan een inzicht hierin voor een recenter jaar.

C.6 'Gemeentelijke stichtingen'

Met de term 'gemeentelijke' stichtingen wordt bedoeld op stichtingen die onder paragraaf 8 onderdeel 4 van de Toelichting Gemeenten bij de Wet Omzetbelasting 1968 vallen. Het betreft daarbij stichtingen die zich bezighouden met het uitvoeren van taken ten behoeve van de gemeente (of provincie), waarbij het bestuur wordt gevormd door die gemeente (of provincie). Dergelijke stichtingen zijn momenteel geen BTW verschuldigd over hun prestaties jegens die gemeente (of provincie). Zij kunnen echter geen aanspraak maken op aftrek van de BTW die aan hen in rekening wordt gebracht, zodat deze BTW een kostenelement vormt dat uiteindelijk door de betrokken gemeente/provincie (als financier van het exploitatietekort) zal moeten worden gedragen. Dit betekent dat een deel van de 'inkoop'-BTW als relevant kan worden beschouwd voor een uitname uit het Gemeentefonds.

De belangrijkste bevindingen van de verkenningen worden in het onderstaande beschreven. Van de totale omvang van alle van geldstromen tussen gemeenten in stichtingen (dus niet alleen gemeentelijke stichtingen maar ook alle overige stichtingen blijkt ongeveer de helft op voorhand als niet relevant te kunnen worden bestempeld, omdat uit nadere uitsplitsingen (achterliggende codes zoals CV-functies, kostenplaatsen en (sub)onderdelen van functies) blijkt dat het hoofdzakelijk gaat om:

- taken/functies die (grotendeels) als ondernemerstaak zijn bestempeld (bijvoorbeeld de functies 830 of 214);
- taken/functies waarvoor alleen de beleidsafdeling relevant is (bijvoorbeeld bij onderwijs en in de sfeer van de functies 510, 511, 540);
- zeer beperkte bedragen op wel relevante taken/functies, maar — zo blijkt uit de rekeningen van een aantal steekproefgemeenten — voor niet relevante activiteiten. Het gaat dan bijvoorbeeld om bijdragen aan landelijke (belangen-) organisaties/stichtingen en niet-gemeentelijke stichtingen zoals bedoeld in 'paragraaf 8-4' (bijdragen aan landelijke organisaties in de sfeer van de brandweer, algemeen bestuur, natuur/milieu e.d.).

Voor de resterende helft van de uitgaven kan worden geconstateerd dat deze vooral betrekking hebben op het cluster Zorg en dan met name voor op de functies 611 (werkgelegenheid/WSW) en 620 en 630.

Op basis van aanvullende verkenningen (onder meer gebruikmakend van achterliggende begrotingen en rekeningen van individuele gemeenten) kan worden geconcludeerd dat ook deze uitgaven nauwelijks BTW-relevant zijn:

- binnen functie 611 (werkgelegenheid) treffen we weliswaar substantiële geldstromen aan in de vorm van bijdragen aan allerlei instellingen zonder winstoogmerk (IZW's), maar dit betreft enerzijds bijdragen aan WSW-schappen. Deze bijdragen zijn al betrokken bij het onderzoek naar de BTW-relevantie van de uitgaven van gemeenschappelijke regelingen. Anderzijds gaat het om bijdragen aan instellingen/stichtingen, waarvan de uitgaven vooral betrekking hebben op banenpoolers, JWG-ers, melkertbanen en dergelijke. Bij deze functies/activiteiten is alleen de ambtelijke ondersteuning ('het werkgelegenheidsbeleid' dat veelal bij gemeenten zelf zit) relevant. Aangenomen mag worden dat ook hier de BTW-relevantie bij 'gemeentelijke' stichtingen zeer gering is;
- bij de functies 620/630 gaat het vooral om (omvangrijke) subsidies aan specifieke belangengroepen, instellingen e.d.. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om instellingen die in de vrijgestelde sfeer opereren of prestaties voor derden verrichten (bijvoorbeeld opvang daklozen).

Op basis van hulp-analyses op het EFLO-bestand en door middel van aanvullend overleg met de BTW-specialisten van het ministerie van Financiën wordt het zeer aannemelijk geacht dat de relevantie van een de inkoop-BTW bij gemeentelijke stichtingen van zeer beperkte aard is. Tegen deze achtergrond is besloten om hier verder geen onderzoek naar te doen.

D Uitneemformule Gemeentefonds

totale uitneemformule Gemeentefonds

De uitneemformule in termen van verdeelmaatstaven uit het herziene Gemeentefonds (per 2001) voor de relevante BTW voor 1997 ziet er als volgt uit (gewichten zijn inclusief uitkeringsfactor):³²

$$\{48.033,65 + (32,11 \times \text{INWO}) + (0,31 \times \text{INWObfkn}) + (1,63 \times \text{JONG}) + (0,69 \times \text{OUD}) + (17,77 \times \text{LI}) + (20,95 \times \text{ABW}) + (91,35 \times \text{ABWvast}) + (17.447,37 \times \text{ABWschaal}) + (4,68 \times \text{UGb}) + (19,42 \times \text{MINDERH}) + (4,06 \times \text{KPlok}) + (1,73 \times \text{KPreg}) + (1,25 \times \text{LANDHA}) + (5,65 \times \text{LANDHAbftot}) + (0,01 \times \text{LANDHAbtot}) + (5,70 \times \text{BIWA}) + (8,03 \times \text{BUIWA}) + (104,41 \times \text{OPPBEB}) + (1.493,99 \times \text{OPPBEBbfk}) + (703,05 \times \text{OPPBEBbfkn}) + (40,76 \times \text{WOONR}) + (14,37 \times \text{WOONRbfk}) + (0,31 \times \text{WOONRbtot}) + (1.044,23 \times \text{HISTK}) + (1.757,63 \times \text{HISTK40+}) + (7,03 \times \text{HISTWA}) + (5,34 \times \text{BO31}) + (12,97 \times \text{BO31hk}) + (80.275,67 \times \text{SV}) + (8,76 \times \text{OAD}) - (0,01 \times \text{OADbtot}) + (0,03 \times \text{OEVERbftot}) + (0,02 \times \text{OEVERdhibftot}) + (1.029,49 \times \text{KERNEN}) + (6.151,71 \times \text{KERNENbfkn}) + (23,53 \times \text{VESTtot}) + (0,18 \times \text{OZBnw}) + (0,6 \times \text{btot} \times ((0,57 \times \text{LANDHA}) + (20,64 \times \text{WOONR}) - (0,65 \times \text{OAD}))) + \text{groei}\}$$

legenda

| | | |
|-----------|---|--|
| INWO | = | aantal inwoners |
| JONG | = | aantal jongeren |
| OUD | = | aantal ouderen |
| LI | = | aantal huishoudens met een laag inkomen |
| ABW | = | aantal bijstandsontvangers |
| ABWvast | = | aantal bijstandsontvangers (driejaarsgemiddelde ten behoeve van uitvoeringskosten) |
| ABWschaal | = | schaalfactor uitvoeringskosten bijstandsontvangers |
| UGb | = | aantal uitkeringsontvangers |
| MINDERH | = | aantal minderheden |
| KPlok | = | klantenpotentieel lokaal |
| KPreg | = | klantenpotentieel regionaal |
| LANDHA | = | oppervlakte land in hectaren |
| BIWA | = | oppervlakte binnenwater in hectaren |
| BUIWA | = | oppervlakte buitenwater in hectaren |
| OPPBEB | = | geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw |
| OPPBEBk | = | geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw in bebouwde kom (rastervierkanten met 25 of meer adressen per vierkant) |
| OPPBEBnk | = | geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw buiten bebouwde kom (rastervierkanten met minder dan 25 adressen per vierkant) |
| WOONRUIM | = | aantal woonruimten |
| HISTK | = | oppervlakte historische kern in hectaren |

32) Voor het cluster Reiniging is vooralsnog uitgegaan van een voorlopig geraamde uitneemformule via een bedrag per inwoner.

| | | |
|----------|---|--|
| HISTK40+ | = | oppervlakte historische kern in hectaren indien groter dan 40 hectaren |
| HISTWA | = | kadelengte historisch water |
| BO31 | = | historisch aantal woningen in bewoonde oorden |
| BO31hk | = | historisch aantal woningen in bewoonde oorden in historische kern |
| SV | = | sleutel stadsvernieuwing |
| OAD | = | omgevingsadressendichtheid |
| OEVER | = | oeverlengte |
| KERNEN | = | meerkernigheid |
| VESTtot | = | aantal bedrijfsvestigingen |
| OZBnw | = | OZB-waarde niet-woningen |
| bfk | = | bodemfactor in bebouwde kom (rastervierkanten met 25 of meer adressen per vierkant) |
| bfnk | = | bodemfactor buiten bebouwde kom (rastervierkanten met minder dan 25 adressen per vierkant) |
| bftot | = | bodemfactor totale gemeente |
| btot | = | ongewogen aandeel (in procenten) van de bodemsoorten klei, kleiveen en veen in de totale oppervlakte land en binnenwater verminderd met 25%-punt |
| dh | = | dichtheidsfactor, zijnde het aantal inwoners per hectare land en binnenwater |
| groei | = | nog nader uit te werken correctie snelgroeiende gemeenten. |

E Uitneemformule Provinciefonds

totale uitneemformule Provinciefonds

De uitneemformule in termen van verdeelmaatstaven³³ uit het herziene Provinciefonds voor de relevante BTW voor 1997 ziet er als volgt uit:

$$\{482.977,53 + (2,16 \times \text{INWO}) + (0,55 \times \text{INWO_vloer}) + (2,94 \times \text{INWO_sted}) + (0,12 \times \text{INWO_land}) + (12,54 \times \text{LAND}) + (5,54 \times \text{WATER}) + (1,18 \times \text{GROEN}) + (8.318,08 \times \text{WEGKMS}) + (145,52 \times \text{ELECTR})\}$$

legenda

| | | |
|------------|---|--|
| INWO | = | aantal inwoners |
| INWO_vloer | = | aantal inwoners met een minimum van 640.000 |
| INWO_sted | = | aantal inwoners in stedelijke gebieden |
| INWO_land | = | aantal inwoners in landelijke gebieden met een maximum van 607.000 |
| LAND | = | aantal hectaren land |
| WATER | = | aantal hectaren water |
| GROEN | = | aantal hectaren groen |
| WEGKMS | = | aantal gewogen kilometers weglengte |
| ELECTR | = | elektriciteitsverbruik |

33) De gewichten zijn bepaald op grond van de volumina van de maatstaven zoals die staan vermeld in de septembercirculaire Provinciefonds 1997, bijlage 2.1.